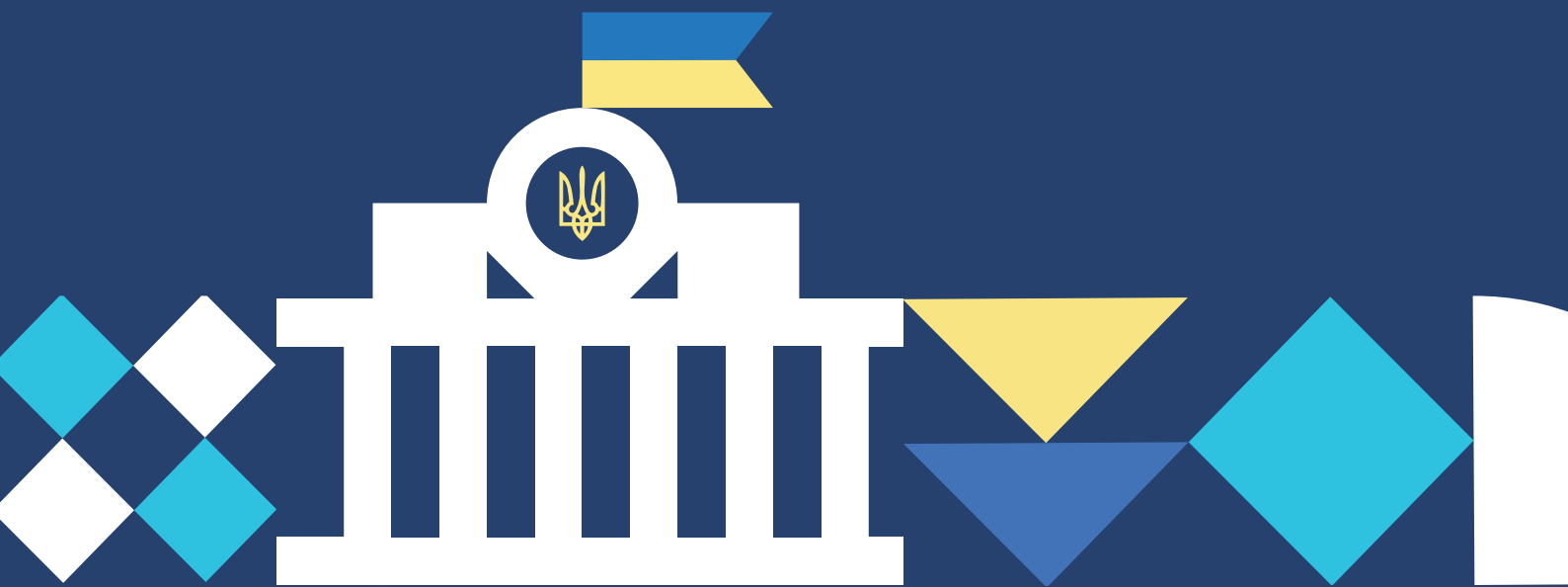




ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ Як написати законопроект без корупціогенних факторів?



Практичні рекомендації підготовлено національною експерткою Тетяною Хутор в рамках проєкту з парламентської реформи, що впроваджується Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) за фінансової підтримки Європейського Союзу¹, на запит Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики. Пропонований документ передбачений планом діяльності Офісу парламентської реформи як частина загальної підтримки ВРУ в посиленні її контрольних повноважень. Даний документ не відображає офіційну позицію ЄС чи ПРООН і має виключно рекомендаційний характер.

¹ Проєкт ЄС-ПРООН з парламентської реформи впроваджується Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) за фінансової підтримки Європейського Союзу в період з лютого 2019 року до жовтня 2021 року. Його мета — посилення роботи Верховної Ради України (ВРУ) задля підвищення ефективності, підзвітності й прозорості парламенту України у виконанні його конституційних функцій — законодавчої, контрольної та представницької та забезпечення його позитивного впливу на загальний процес виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.



ЗМІСТ

ВСТУП	4		
I. АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА: ЩО? ХТО? ЯК? НАВІЩО?	6		
1. Антикорупційна експертиза як механізм запобігання корупції та інструмент законодавчого фільтра	6		
2. Антикорупційна експертиза – що це?	8		
3. Хто проводить антикорупційну експертизу законопроектів народних депутатів?	12		
4. Як виявляють корупцію в законопроектах?	13		
II. НАЙПОПУЛЯРНІШІ КОРУПЦІОГЕННІ ФАКТОРИ: ЯК ВИЯВИТИ ТА УСУНУТИ?	16		
1. Неналежне визначення повноважень суб'єктів владних повноважень	19		
1.1. Надмірні дискреційні повноваження	20		
1.2. Неналежне регулювання підзаконними нормативно-правовими актами	26		
2. Недоліки публічних процедур	31		
2.1. Нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності фізичних та юридичних осіб приватного права під час здійснення публічних процедур	32		
2.2. Створення надмірних обтяжень чи штучних перешкод для отримувачів адміністративних послуг	35		
3. Корупціогенні фактори у сфері регулювання внутрішньої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування	40		
3.1. Зменшення рівня прозорості та відкритості в діяльності відповідного органу	40		
3.2. Відсутність чи недоліки процедур добору (конкурсу) на (керівні) посади у відповідному органі та недоліки регулювання підстав і процедури звільнення посадових чи службових осіб	43		
4. Інші корупціогенні фактори та недоліки, які сприяють виникненню корупційних ризиків	46		
4.1. Юридична колізія	47		
4.2. Прогалина	48		
4.3. Процедурні недоліки	50		
III. УЗАГАЛЬНЕННЯ	51		
Рекомендації щодо підготовки законопроекту без корупціогенних факторів	51		
Чек-лист корупціогенних факторів	57		
Перелік використаних джерел	59		



ВСТУП

Проблема корупції впродовж багатьох років залишається одним із найбільших викликів для нашої держави та наразі є другою за значущістю суспільною проблемою після війни¹. За індексом сприйняття корупції у 2019 році Україна посіла 126 місце зі 180 країн та опинилась у рейтингу поруч із такими країнами як Киргизстан, Азербайджан та Джибуті². Згідно зі звітом Національної поліції України про стан протидії корупції за 9 місяців 2020 року було направлено до суду 10 144 адміністративних протоколів про корупційні правопорушення, вчинено 3129 кримінальних корупційних правопорушень, а загальна сума встановлених збитків, спричинених такими правопорушеннями, становила майже 2 млрд гривень³. Існує багато факторів, які впливають на такі невітні для України показники корупції. Одним із них є законодавство, яке містить корупціогенні фактори та сприяє виникненню корупційних ризиків.

Цей документ розроблений, щоб надати прості та дієві рекомендації народним депутатам та членам їхніх команд з написання законопроектів без корупціогенних факторів. Крім того, він допоможе зрозуміти, ким та в яких випадках уже поданий законопроект може бути визнаний таким, що не відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Проблема наявності корупціогенних факторів у законопроектах є доволі гострою. Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики (далі – Комітет) за 2020 рік виявив корупціогенні фактори у 12,6%⁴ з усіх законопроектів, які він розглянув. Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) лише за 6 місяців 2020 року надало негативні висновки на 37 законопроектів⁵. Усі виявлені корупціогенні фактори не є унікальними та часто повторюються.

Більшість виявлених у законопроектах корупціогенних факторів закладені авторами ненавмисно. Про це свідчить той факт, що переважна більшість народних депутатів готові допрацьовувати тексти поданих ними законопроектів після виявлення в них Комітетом корупціогенних факторів.

Тому цей документ буде корисним для народних депутатів, їхніх помічників та розробників законопроектів, які прагнуть поліпшити навички з написання законопроектів та запобігти ненавмисному використанню корупціогенних факторів та визнанню їхніх законодавчих ініціатив такими, що не відповідають вимогам антикорупційного законодавства.

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

2 <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-korupsiyi-2019/>

3 https://mvs.gov.ua/ua/pages/274_Statistika.htm/

4 Усього, відповідно до відкритих даних протоколів та стенограм засідань, які містяться на вебсайті Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики, було розглянуто 357 законопроектів, 45 з яких було визнано такими, що не відповідають вимогам антикорупційного законодавства і містять корупціогенні фактори.

5 Проаналізовані законопроекти НАЗК. https://nazk.gov.ua/uk/departament-koordinatsiyi-antikoruptsijnoi-polityky__trashed/antikoruptsijna-ekspertyza/

Цей документ складається з трьох розділів:

- Перший розділ відповідає на **загальні питання, пов'язані з антикорупційною експертизою** законопроектів в Україні, – її цілі та правові засади; поняття корупціогенного фактора; суб'єктів, які її уповноважені проводити, та методології, які вони використовують.
- Другий розділ детально розкриває **найпоширеніші корупціогенні фактори, які виявляються в законопроектах**. Для їх виявлення автори проаналізували всі рішення Комітету та НАЗК за 2019-2020 роки, які стосувалися визнання законопроектів, зареєстрованих у парламенті 9 скликання, такими, що містять корупціогенні фактори. Опис кожного корупціогенного фактора містить роз'яснення його суті, реальні приклади, так звані «червоні прапорці» (*red flags*), які на нього вказують, та способи його усунення.
- Третій розділ містить **6 кроків з рекомендаціями, на що треба звертати увагу під час підготовки законопроекту** та чек-лист усіх корупціогенних факторів, сформований на основі офіційних та громадських методологій.

Сподіваємось, що ці настанови зможуть усунути або мінімізувати корупційні ризики, створювані недоліками законодавчих ініціатив народних депутатів, сприятимуть підвищенню якості та ефективності законодавства.



I. АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА: ЩО? ХТО? ЯК? НАВІЩО?

1. АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА ЯК МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ТА ІНСТРУМЕНТ ЗАКОНОДАВЧОГО ФІЛЬТРА

Проблема наявності корупційних положень у чинному українському законодавстві достатньо гостра, адже системна антикорупційна експертиза законопроектів була запроваджена лише у 2013 році й у доволі обмеженому вигляді. Наслідки ж відсутності такого фільтра щодо наявності корупційних норм мають не теоретичне, а доволі практичне значення. Відтак, Верховний Суд дійшов висновку⁶, що через наявність одного з найпоширеніших корупціогенних факторів у законодавстві – надмірних дискреційних повноважень посадових осіб – навіть суд не може зобов'язати посадовця вчинити правомірне рішення, адже закон дозволяє йому діяти на власний розсуд. Тому проблема знайшла своє відображення навіть у *проекті* Антикорупційної стратегії на 2020-2024 роки⁷.

Так само корупційні ризики в законопроектах не завжди свідчать про злий намір їхніх авторів. Доволі часто корупційні норми потрапляють у проекти законів через те, що суб'єкт законодавчої ініціативи не знав, що певне положення може містити корупційні ризики або до кінця не проаналізував наданий йому проект закону. Щороку Комітет, НАЗК та громадськість знаходять корупціогенні фактори в близько 10% зареєстрованих законопроектів.

Окрім безпосередньої мети запобігання корупції, антикорупційна експертиза виконує й опосередковану, превентивну роль, яка полягає в підвищенні якості законодавства та стримуванні «законодавчого цунамі».

⁶ <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/464613/>

⁷ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70007

Отже, якісне опрацювання законопроектів, які виносяться на розгляд депутатів, має вирішальне значення не лише для швидкості їх прийняття, а й для ефективності їх подальшої імплементації. Підготовкою законопроектів до розгляду ВРУ займаються 23 парламентські комітети, враховуючи висновки допоміжних органів Верховної Ради (ГНЕУ, юридичне управління тощо). Окрім допоміжних органів, Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (далі – Регламент) встановлено додаткові «фільтри» у вигляді обов'язкової експертизи усіх без винятку законопроектів трьома комітетами. Одним із них є Комітет з питань антикорупційної політики, який перевіряє кожен законопроект на відповідність антикорупційному законодавству.

Лише у 2020 році апарат Верховної Ради України зареєстрував 1823 законопроекти. Причиною цієї проблеми не в останню чергу є низькі вимоги до реєстрації законопроектів (ст. 91, 92 та 93 Регламенту ВРУ). Крім того, практика показує, що реєстрацію успішно проходять і ті проекти законів, які не відповідають базовим вимогам зазначених статей. Саме неякісні законопроекти мають негативний вплив на ефективність законодавчого процесу, адже істотно затримують розгляд важливих законодавчих питань. Відтак, лише 13,4%⁸ законопроектів за IX скликання (2019-2020 рік) стали законами.

Незважаючи на те, що через шалене навантаження⁹ Комітет розглядає в першу чергу найбільш пріоритетні законопроекти, практика вказує на те, що, якщо у законопроекті виявлено корупціогенні фактори, з високою вірогідністю проходження законопроекту ускладниться. Так, **97,3% (70 з 72) законопроектів, які були визнані Комітетом такими, що не відповідають антикорупційному законодавству, не були розглянуті ВРУ у другому читанні.** Таким чином, антикорупційна експертиза призупиняє процес розгляду законопроектів, які несуть корупційні ризики.

Оскільки дві зазначені вище проблеми дуже пов'язані між собою, у цьому посібнику ми пропонуємо один із механізмів їх мінімізації, який полягає у самостійному проведенні антикорупційної експертизи – як під час написання власних проектів законів, так і під час аналізу текстів, які вам пропонують зареєструвати як законопроекти (напрацювання робочих груп, інших народних депутатів, стейкхолдерів тощо).

Усунення корупціогенних факторів на ранніх етапах не лише поліпшить якість прийнятого законодавства, а й пришвидшить законодавчий процес, адже що менше законопроектів міститимуть корупційні норми, то більше ресурсів Комітет витратить на ризиковані законопроекти. Більше того, цей механізм дає законотворцям змогу створювати більш якісні законопроекти, які швидше проходять окремі етапи законодавчої процедури, та зменшує шанси на те, що проект буде припадати пилом серед тисяч зареєстрованих, але так і не прийнятих законопроектів.

⁸ Станом на 18.12.2020, відповідно до даних, наданих Головним організаційним управлінням Апарату Верховної Ради України, 2900 проектів законів було зареєстровано, 389 було прийнято в цілому.

⁹ У 2020 році Комітет провів 39 засідань і мав би на кожному засіданні розглядати приблизно 45 проектів законів. Враховуючи час на обговорення, висловлення зауважень та презентацію від авторів, кожне засідання мало б у такому разі тривати понад 7 годин. Очевидно, що цей обсяг роботи вчасно виконати практично неможливо, тому Комітет розглядає найбільш пріоритетні законопроекти.

2. АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА – ЩО ЦЕ?

Офіційне визначення антикорупційної експертизи надає Закон України «Про запобігання корупції» (далі – Закон).

«Антикорупційна експертиза – це 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»

(п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону)

З цього простого, на перший погляд, визначення можна виокремити два основних елементи – **обсяг** і **мету** її проведення.

ОБСЯГ

У Законі визначено, що антикорупційна експертиза проводиться щодо чинних нормативно-правових актів (далі – НПА) та їх проєктів. Оскільки поняття нормативно-правового акта є доволі широким і офіційно не визначеним, **антикорупційна експертиза може проводитися щодо всіх документів, які видали органи державної влади і які містять правові норми.**

Зрозуміло, що проведення системної експертизи всіх НПА вимагає надзвичайних ресурсів, і орган не може охопити весь обсяг чинного і майбутнього законодавства самостійно. Відповідно, законодавство розподіляє *обов'язки* з аналізу НПА між декількома органами, а решті – надає *право* проводити таку експертизу¹⁰. Громадськість може проводити експертизу будь-яких актів і їх проєктів, а державні органи зобов'язані розглядати її результати.

Основою законодавчого закріплення антикорупційної експертизи є ст. 55 Закону. Вона, серед іншого, також визначає суб'єктів проведення антикорупційної експертизи, якими є:

1. *Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст)* – проводить обов'язкову антикорупційну експертизу: проєктів НПА, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України; НПА державних органів, під час реєстрації НПА (якщо вони підлягають державній реєстрації); чинних НПА, згідно із затвердженим ним щорічним планом.
2. *Комітет ВРУ* – проводить обов'язкову антикорупційну експертизу проєктів НПА, внесених на розгляд Верховної Ради України.
3. *НАЗК* – за власною ініціативою проводить антикорупційну експертизу проєктів НПА, що вносяться на розгляд до ВРУ або КМУ.
4. *Громадськість* – проводить антикорупційну експертизу НПА або проєктів НПА за власною ініціативою.

¹⁰ Наприклад, Ніжинська міська рада 17 липня 2019 року прийняла свій порядок проведення антикорупційної експертизи, яким визначила проведення експертизи чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів Ніжинської міської ради Чернігівської області, її виконавчого комітету, розпоряджень міського голови з основних видів діяльності.

Державні органи визначають антикорупційну експертизу як один із заходів запобігання корупції, наприклад, Рахункова палата (проєкт Антикорупційної програми Рахункової палати на...rp.gov.ua 'Corruption' Pr_antikor_prog_2018)

Таблиця 1. Суб'єкти здійснення антикорупційної експертизи та предмет їх відповідальності

	Проекти підзаконних НПА (на розгляді КМУ)	Підзаконні НПА	Проекти законів (на розгляді ВРУ)	Проекти законів (на розгляді КМУ)	Закони
Комітет	-	-	+	-	-
НАЗК	+	+	+	+	-
Мін'юст	+	+	-	+	+
Громадськість	+	+	+	+	+

Встановлення розумного обсягу проведення антикорупційної експертизи є гарантією її подальшого якісного виконання. Під час її здійснення важливо враховувати наявні ресурси та можливості.

МЕТА

Мета антикорупційної експертизи впливає як із її визначення, так і з ч. 1 ст. 55 Закону, а саме: *«З метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення проводиться антикорупційна експертиза».*

Отже, основна та першочергова мета антикорупційної експертизи – це виявлення положень (факторів) у НПА, які можуть сприяти вчиненню корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією. Так і положення, іншими словами, можна назвати корупціогенними факторами. Наприклад, методології НАЗК та Мін'юсту використовують саме цей термін, визначаючи його таким чином:

- **НАЗК:** *«корупціогенний фактор – положення проекту акта (чинного акта), які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією»;*
- **Мін'юст:** *«Корупціогенний фактор – це здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню чи збільшенню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією».*

Як можна помітити, ці два визначення є доволі подібними та мають спільну основу, яку можна визначити простою формулою: **«Корупціогенний фактор – положення, яке сприяє корупції».**

Корупціогенні фактори можуть бути різними. Зазвичай їх визначають у методології, якою встановлюють основні ознаки, критерії оцінки, способи їх виявлення та усунення тощо. Проте недолік законопроєкту вважається корупціогенним фактором, якщо він зберігає ознаку – *сприяння вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.*

Таблиця 2. Корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією

Корупційні правопорушення (кримінальні)	Правопорушення, пов'язані з корупцією (адміністративні)
Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України) *	Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП)
Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем (ст. 262 КК України) *	Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5 КУпАП)
Викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 308 КК України) *	Порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП)
Викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 312 КК України) *	Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП)
Викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням (ст. 313 КК України) *	Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ст. 172-8 КУпАП)
Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (ст. 320 КК України) *	Порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (ст. 172-8-1 КУпАП)
Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст. 357 КК України) *	Невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП)
Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 410 КК України) *	Порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1 КУпАП)
* у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем	
Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210 КК України)	Порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (ст. 172-9-2 КУпАП)
Підкуп працівника підприємства, установи чи організації (ст. 354 КК України)	
Зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України)	
Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364-1 КК України)	

Корупційні правопорушення (кримінальні)	Правопорушення, пов'язані з корупцією (адміністративні)
Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2 КК України)	
Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України)	
Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 368-3 КК України)	
Підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4 КК України)	
Незаконне збагачення (ст. 368-5 КК України)	
Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК України)	
Зловживання впливом (ст. 369-2 КК України)	
Протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань (ст. 369-3 КК України)	
<i>Перелік корупційних кримінальних правопорушень викладено в примітці до ст. 45 КК України. Варто зазначити, що, на думку науковців, він є неточним та неповним. Прот, лише ці злочини можна вважати корупційними.</i>	

Якщо будь-яке положення законопроекту сприяє вчиненню наведених правопорушень, його слід вважати корупціогенним фактором. Проте це не означає, що під час проведення антикорупційної експертизи недоліки НПА (проекту НПА), які не є корупціогенним фактором, потрібно ігнорувати. Навпаки, зазвичай їх виділяють в окремий розділ зауважень. Наприклад, у Методології Мін'юсту вказано:

«У разі виявлення при проведенні експертизи техніко-юридичних недоліків нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта особа, яка проводить експертизу, вказує на них, як на корупціогенні фактори»¹¹.

Практика показує, що корупціогенним фактором може бути визнане положення, яке не сприяє вчиненню наведених вище правопорушень і при цьому не є недоліком НПА в розумінні Методології Мін'юсту. Через недосконалість переліку корупційних злочинів, корупціогенним фактором може бути положення, яке сприяє вчиненню інших злочинів, які пов'язані із корупційними. Прикладом може слугувати злочин, передбачений ст. 209 КК України «Легалізація (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом». Так, Комітетом з питань антикорупційної політики було надано негативний висновок на законопроекти¹², які містили положення, що сприяли вчиненню цього злочину.

Отже, під час розроблення та експертизи НПА треба комплексно аналізувати запропоновані норми. Детальніше про інші фактори і способи їх виявлення та усунення йтиметься в другому розділі.

Незалежно від обсягу предмета антикорупційної експертизи, який встановлюється Законом чи конкретною методологією окремо для кожного органу, її мета завжди єдина – **виявлення корупціогенних факторів, які є основою та ядром антикорупційної експертизи.**

¹¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>

¹² http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69206

3. ХТО ПРОВОДИТЬ АНТИКОРУПЦІЙНУ ЕКСПЕРТИЗУ ЗАКОНОПРОЄКТІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ?

Не всі державні органи, описані нами в попередньому розділі, уповноважені на проведення антикорупційної експертизи законопроектів. Законопроекти, внесені народними депутатами на розгляд до ВРУ, можуть отримати висновок лише від Комітету, НАЗК та громадськості, адже повноваження Мін'юсту на них не поширюються.

Комітет ВРУ – це основний суб'єкт здійснення антикорупційної експертизи проектів законів, поданих народними депутатами. Його обов'язок проводити експертизу чітко впливає із ст. 55 Закону. Висновок за результатами проведення антикорупційної експертизи оформлюється у вигляді рішення Комітету. Водночас Комітет проводить експертизу законопроектів до першого читання.

За 2020 рік Комітет розглянув та проаналізував 357 законопроектів. Корупціогенні фактори виявлено у 45 законопроектах, а до 128 висловлено зауваження. Отже, майже половина (48%) з усіх опрацьованих законопроектів містять недоліки. Очевидно, це впливає на швидкість опрацювання законопроектів, адже, у разі виявлення корупціогенних факторів, Комітет часто відкладає розгляд законопроекту для запрошення авторів для обґрунтування своїх позицій. Це ще раз доводить важливість проведення такої експертизи депутатами на етапі до реєстрації законопроектів.

НАЗК проводить антикорупційну експертизу законопроектів за власною ініціативою і на будь-якій стадії проходження законопроекту в парламенті. Для визначення проекту, щодо якого потрібно провести експертизу, НАЗК проводить моніторинг. У разі, якщо проект підпадає під критерії, визначені Методологією НАЗК (п. 3), він підлягає експертизі. За 2020 рік, за результатами проведення моніторингу, НАЗК провело 36¹³ антикорупційних експертиз законопроектів, у яких було виявлено корупціогенні фактори.

Народні депутати можуть отримати висновок щодо свого законопроекту також від **громадськості**. Будь-яка фізична особа, юридична особа чи громадська організація за власною ініціативою може скласти висновок за результатами експертизи та надіслати його до НАЗК, Мін'юсту чи Комітету. Більше того, згідно із ч. 8 ст. 55 Закону результати громадської антикорупційної експертизи підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта. І Комітет, і НАЗК активно залучають громадськість до вказаної діяльності. Для проведення самостійної антикорупційної експертизи власних проектів законів народні депутати також можуть звертатися до громадських організацій з метою ініціювання проведення такої експертизи.

13 https://nazk.gov.ua/uk/departament-koordinatsiyi-antikoruptsiynoyi-polityky___trashed/antikoruptsiyna-ekspertyza/

4. ЯК ВИЯВЛЯЮТЬ КОРУПЦІЮ В ЗАКОНОПРОЄКТАХ?

Антикорупційна експертиза, як і будь-який інший аналіз, проводиться за встановленими правилами. Висновки за її результатами формуються за чіткими критеріями та з відповідним обґрунтуванням. Для формального вираження цих правил та процедур проведення експертизи затверджується Методологія.

Методологія проведення антикорупційної експертизи – це, фактично, інструкція з її проведення, яка містить типові види, критерії, способи оцінювання, виявлення та усунення корупціогенних факторів у нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів.

Здійснення ґрунтовної та якісної антикорупційної експертизи без методології її проведення неможливе.

Зазвичай кожен суб'єкт здійснення експертизи самостійно визначає Методологію, за якою її проводити. Нині є дві офіційно затверджені Методології – НАЗК та Мін'юсту. У процесі розроблення перебуває Методологія Комітету. Крім того, наявні також методології, які розробили громадські організації.

Методологія Мін'юсту¹⁴

Чинна редакція Методології затверджена Наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5. Вона має п'ять розділів, чотири з яких присвячені кожному корупціогенному фактору. Вказаною Методологією визначаються 4 корупціогенні фактори:

1. нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
2. створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг;
3. відсутність або нечіткість адміністративних процедур;
4. відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур.

Кожен розділ цієї Методології, присвячений конкретному корупціогенному фактору, містить три пункти:

1. поняття корупціогенного фактора та способи його виявлення;
2. критерії та способи оцінки корупціогенного фактора;
3. способи усунення корупціогенного фактора.

Така структура Методології загалом є зрозумілою та дає чіткі відповіді на запитання: що таке корупціогенний фактор? Як його виокремити в НПА? Як його усунути? Окрім вказаних чотирьох корупціогенних факторів, Методологія Мін'юсту визначає також інші недоліки НПА, які прирівнюються до корупціогенного фактора, зокрема:

1. **юридичні колізії** нормативних приписів, що містяться в одному нормативно-правовому акті або в різних нормативно-правових актах, у тому числі невідповідність змісту нормативних приписів нормативно-правового акта, проєкту нормативно-правового акта положенням нормативно-правового акта, який має вищу юридичну силу;
2. розробка проєкту нормативно-правового акта, видання (прийняття) нормативно-правового акта органом (особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) з **перевищенням своєї компетенції**;

¹⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>

3. **порушення встановленої форми** нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта;
4. **порушення вимог нормопроектувальної техніки;**
5. **технічні помилки** в тексті, пропущення слів тощо.

(п. 1.12 Методології Мін'юсту)

Водночас ця Методологія перенавантажена великою кількістю складних для розуміння юридичних конструкцій, що значно ускладнює її застосування. Незважаючи на це, наразі Методологією Мін'юсту користується як сам Мін'юст, так і Комітет та інші органи влади. Новачкам антикорупційної експертизи буде доволі складно її використовувати.

Методологія НАЗК¹⁵

Нова Методологія НАЗК була затверджена Наказом НАЗК від 20.10.2020 № 470/20. Вона складається з 4 розділів та містить 4 додатки.

Серед корупціогенних факторів у Методології виокремлюються:

1. неналежне визначення компетенції органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, повноважень осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
2. неналежне визначення змісту й обсягу прав чи обов'язків фізичних (юридичних) осіб;
3. юридична колізія в законодавстві;
4. використання правових конструкцій оціночного характеру;
5. ускладнення реалізації передбачених законодавством заходів із запобігання чи протидії корупції.

Кожен із зазначених корупціогенних факторів містить у собі ще декілька детальніших корупціогенних факторів.

Важливо, що Методологія НАЗК передбачає, що перелік корупціогенних факторів не є вичерпним. Крім проведення експертизи, вона регулює процедуру моніторингу проектів актів та чинних НПА (відповідно до ч. 9 ст. 55 Закону).

Новелою цієї Методології є додатки, присвячені процедурі моніторингу та проведенню експертизи. Зокрема, ними передбачено чек-лист для проведення експертизи, типові корупціогенні фактори та рекомендації щодо їх усунення. Серед значних переваг додатків можна виокремити перелік положень, які повинні бути встановлені виключно Законами України.

Ця Методологія є зручною у використанні та написана доволі зрозумілою мовою. Вона, як і Методологія Мін'юсту, дає змогу виокремити корупціогенний фактор, оцінити та усунути його.

Громадські методології

Громадські організації вільні використовувати будь-які методології проведення антикорупційної експертизи. Різні громадські організації використовують різні методології. У 2012 році була роз-

¹⁵ <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/MetodologD196D18F.pdf>

роблена «Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади»¹⁶. Згодом була розроблена методологія Центру політико-правових реформ¹⁷, яка характеризується деталізацією та науковим підходом до пояснення антикорупційної експертизи, її мети та завдань, окремих корупціогенних факторів, відмінних від зазначених у офіційних методологіях.

Водночас для того, щоб висновки громадських організацій мали високі шанси на врахування суб'єктами прийняття НПА, вони мають бути належно обґрунтованими. Для врахування ж позицій громадськості у висновках Комітету та НАЗК методичні підходи мають бути подібними до тих, які використовують ці органи. Наприклад, через тісну співпрацю з Комітетом аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей» (ІЗІ)¹⁸ під час проведення власної антикорупційної експертизи використовував Методологію Мін'юсту. Нині нова Методологія ІЗІ¹⁹ характеризується деталізацією корупціогенних факторів та наявністю великої кількості реальних прикладів їх закріплення у проєктах законів.

Окрім корупціогенних факторів, які визначають офіційні методології, громадські методології містять такі специфічні корупціогенні фактори:

- неправдиві цілі прийняття законопроєкту;
- неналежне регулювання внутрішньої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- процедурні недоліки;
- зменшення рівня прозорості та відкритості в діяльності відповідного органу;
- недоліки процедур добору (конкурсу) на вакантні посади у відповідному органі;
- недоліки регулювання підстав і процедури звільнення посадових чи службових осіб.

Усі перелічені методології, як офіційні, так і громадські, використовуються для виявлення корупціогенних факторів у законопроєктах, зареєстрованих у парламенті. Для проведення самостійної антикорупційної експертизи ви можете використовувати будь-яку з них. Водночас, враховуючи обмежені ресурси для проведення такої експертизи, складність формулювань та не завжди оптимізований формат методологій для проведення «самоперевірки», у наступному розділі ми об'єднали наявні підходи, ґрунтуючись на практиці їх застосування, виокремивши найпоширеніші корупціогенні фактори для зрозумілого та простого їх виявлення та усунення.

¹⁶ Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади. <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/methodology.pdf>

¹⁷ Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи / Центр політико-правових реформ. <http://185.65.244.102/ua/news/5226-metodologiya-provedennya-gromadskoyi-antikoruptyynoyi-ekspertizi>

¹⁸ Протягом 2020 року Інститут законодавчих ідей провів антикорупційну експертизу 957 законопроєктів. <https://rge9.izi.institute>

¹⁹ Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи Інституту законодавчих ідей – <https://izi.institute/metodologiya/>



II. НАЙПОПУЛЯРНІШІ КОРУПЦІОГЕННІ ФАКТОРИ: ЯК ВІЯВИТИ ТА УСУНУТИ?

Корупціогенний фактор – це те, на що спрямована будь-яка антикорупційна експертиза. На жаль, у цьому розділі ви не знайдете переліку всіх корупціогенних факторів. Водночас ми опишемо найпоширеніші корупціогенні фактори в практиці українських законодавців та наведемо зведену статистику усіх виявлених корупціогенних факторів. Для цього ми проаналізували всі висновки Комітету²⁰, НАЗК²¹ та громадськості²² на законопроєкти, в яких було виявлено корупціогенні фактори, протягом 2019-2020 років²³, загалом 278 висновків.

Корупціогенний фактор	НАЗК із 42 законопроєктів	Комітет із 72 законопроєктів	Громадськість із 159 законопроєктів
Надмірні дискреційні повноваження	25	19	68
Дублювання повноважень	1	–	–
Невиправдане делегування повноважень	2	–	–
Неналежне регулювання підзаконних нормативно-правових актів	10	–	–
Відсутність чи недосконалість процедури вирішення конфлікту інтересів	2	3	15
Нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування	5	4	30

20 За період від вересня 2019 по грудень 2020 року.

21 За період від червня 2020 по грудень 2020 (до цього періоду НАЗК фактично не проводило антикорупційну експертизу).

22 Маються на увазі результати проведення аналітичним центром «Інститут законодавчих ідей» громадської антикорупційної експертизи законопроєктів, зареєстрованих у парламенті протягом 9 скликання. <https://rge9.izi.institute>

23 Проаналізовано висновки на законопроєкти, зареєстровані у ВРУ 9 скликання упродовж 2019-2020 років.

Нечітка, з порушенням принципу юридичної визначеності, регламентація прав, обов'язків чи відповідальності юридичних та фізичних осіб у будь-якій сфері правового регулювання	28	Корупціогенний фактор визначається тільки в Методології НАЗК	
Відсутність або нечіткість адміністративних процедур	Корупціогенний фактор не наводиться в Методології	13	57
Створення надмірних обтяжень чи штучних перешкод для отримувачів адміністративних послуг	4	2	2
Відсутність або недоліки конкурсної (тендерної) процедури	Корупціогенний фактор не наводиться в Методології	7	19
Необґрунтоване встановлення пільг, переваг або інших привілеїв для юридичних та фізичних осіб (дискримінація, фаворитизм)	6	4	–
Юридичні колізії	17	3	28
Використання правових конструкцій оціночного характеру (порушення принципу правової визначеності)	9	6	4
Необґрунтоване застосування до певної категорії осіб винятків з антикорупційних вимог, заборон та обмежень, обмеження здійснення стосовно них контролю, моніторингу, інших заходів щодо запобігання чи протидії корупції	2	Корупціогенний фактор визначається тільки в Методології НАЗК	
Запровадження правового регулювання, що надасть змогу уникати кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової відповідальності	2	Корупціогенний фактор визначається тільки в Методології НАЗК	
Процедурні недоліки законопроекту	–	8	1
Інші корупціогенні фактори	–	5	12

Найпоширеніші з них ми згрупували та відобразили в цьому розділі таким чином:

1. Неналежне визначення повноважень суб'єктів владних повноважень:

- Дискреція;
- Неналежне регулювання підзаконними НПА;

2. Недоліки публічних процедур:

- 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;

3. Корупціогенні фактори у сфері регулювання внутрішньої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (далі – відповідного органу):

- Зменшення рівня прозорості та відкритості в діяльності відповідного органу;
- Недоліки процедур добору на вакантні посади у відповідному органі та недоліки регулювання підстав і процедури звільнення посадових чи службових осіб;

4. Інші корупціогенні фактори та недоліки, які сприяють виникненню корупційних ризиків:

- Юридичні колізії;
- Прогалини;
- Процедурні недоліки.

Аналіз кожного із наведених **корупціогенних факторів передбачає:**

- *опис фактора;*
- *його прояви в реальному житті;*
- *«червоні прапорці» (індикатори), які допомагають його визначити;*
- *реальні положення із законопроектів або чинного законодавства, які містять корупціогенний фактор, та пояснення, як його усунути;*
- *способи усунення – під час розроблення та аналізу законопроекту.*

Зважаючи на те, що окремі корупціогенні фактори трапляються в практиці надзвичайно часто, роз'ясненню їхньої суті, причин корупціогенності та способів виявлення приділено більше уваги. Слід наголосити, що корупціогенні фактори дуже пов'язані між собою: якщо в законопроекті наявний один такий фактор, є великий ризик появи й інших.

1. НЕНАЛЕЖНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Корупціогенні фактори, які неправильно визначають повноваження суб'єктів владних повноважень, є найпоширенішими. Ця група факторів притаманна законопроектам з усіх сфер. Насамперед, своєю «популярністю» вона завдячує відносній простоті формулювання та усвідомленню авторами законопроекту, що певне положення може призвести до корупційних ризиків.

Комітет

Комітет виявив 26 корупціогенних факторів, пов'язаних із неналежним визначенням повноважень суб'єктів владних повноважень.

У середньому корупціогенний фактор із цієї групи був підставою надання негативного висновку **в кожному третьому проєкті закону**, на який було надано негативний висновок.

НАЗК

НАЗК виявили 45 корупціогенних факторів, пов'язаних із неналежним визначенням повноважень суб'єкта владних повноважень.

Майже **в кожному** з аналізованих проєктів законів НАЗК виявило корупціогенний фактор із цієї групи.

Громадська експертиза

Протягом 9 скликання парламенту аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей» надав 159 негативних висновків за результатами антикорупційної експертизи. У 114 випадках основою негативного висновку став корупціогенний фактор із вказаної групи.

У середньому **кожен другий негативний висновок** ІЗІ містив корупціогенний фактор, пов'язаний із неналежним визначенням повноважень суб'єктів владних повноважень.

У реальному житті наявність у законодавстві такого виду корупціогенного фактора призводить до зловживання посадовою особою своїми повноваженнями, використання їх на власний розсуд тощо і найголовніше – відсутності покарання за ці дії.

Найпоширенішими корупціогенними факторами цієї групи є:

- надмірні дискреційні повноваження;
- неналежне регулювання підзаконними НПА.

1.1. НАДМІРНІ ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Надмірні дискреційні повноваження очолюють рейтинг корупціогенних факторів як за частотою, так і за складністю. Навіть у доволі якісних законопроєктах можна виявити цей корупціогенний фактор. Автори законопроєктів найчастіше встановлюють надмірні дискреційні повноваження в положеннях законопроєктів, не усвідомлюючи, що це може призвести до певних корупційних ризиків. Саме тому роз'ясненню цього корупціогенного фактора ми приділимо особливу увагу.

ЩО ЦЕ?

«Дискреція – це шпарина, через яку може втекти свобода кожної людини»²⁴ (Ф. фон Гаек)

Історично обмеження дискреційних повноважень стали однією з трьох основних ідей, закладених у доктрину верховенства права. «Верховенство права... – це розуміння того, що верховна влада, держава та її посадові особи, мають обмежуватися законом»²⁵.

З цією метою в Конституції України закріплено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19).

Дискреція ж – це повноваження державного органу діяти з певною свободою розсуду, коли такий орган може обрати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає кращим²⁶. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгоджувати з кимось обраний варіант²⁷. Важливо, що дискреційні повноваження самі по собі не є корупціогенним фактором, навпаки, *у деяких випадках* їх встановлення є необхідним та дає змогу більш гнучко застосовувати закон для ефективної реалізації покладених на орган завдань та захисту прав людей.

Лінія розділення між допустимими і надмірними дискреційними повноваженнями полягає в чітко встановлених межах та правилах, передбачених законом для здійснення таких повноважень. Ці межі мають стати запобіжником від зловживання недобросовісними посадовцями, які захочуть використати надані широкі повноваження не для захисту прав особи, а для особистої вигоди.

Встановлюючи дискрецію у своїх законопроєктах, треба добре зважити, чи справді вона виправдана в регулюванні конкретних суспільних відносин і чи не існує ризиків її використання на шкоду суспільним інтересам, враховуючи практику, що склалася.

Слід брати до уваги те, що неналежно встановлені дискреційні повноваження призводять до зловживання ними, неможливості притягнути винних осіб до відповідальності та прирікають громадян витратити чимало ресурсів для подальшого оскарження неправомірних рішень. Також варто зважати на таке:

- Посадові і службові особи публічного сектору часто використовують свої повноваження не найбільш прозорим чином. Свідченням цього є те, що корупційне правопорушення «Зловживання владою або службовим становищем» (ст. 364 ККУ) посідає 16 місце в рей-

²⁴ Гаек Ф. А. Конституція свободи / Мирослава Олійник (пер. з англ.), Андрій Королишин (пер. з англ.). – Львів, 2002. – С. 218.

²⁵ Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / Б. Таманага; [пер. з англ. А. Іщенко]. – Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – С. 133; цит. за: Венгер В. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права // Наукові записки НаУКМА. – 2013. – Т. 144-145: Юридичні науки. – С. 50. <https://core.ac.uk/download/pdf/149240296.pdf>

²⁶ Додаток до Рекомендації № Р (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи.

²⁷ 11.04.2018 Верховний Суд «Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією».

тингу за кількістю вчинених злочинів з 2001 по 2019 роки²⁸ в Україні (86 323 рази), впевнено випереджаючи решту 380 злочинів. А показник вчинення цього злочину у 2019 році²⁹ є найвищим за останнє десятиліття.

- Притягнути до відповідальності посадову особу, якщо вона прийняла рішення в межах широких дискреційних повноважень, навіть якщо рішення було очевидно найгіршим із допустимих, не можна, бо формально вона діє «в межах повноважень»³⁰.
- Українська судова практика складається таким чином, що навіть просто оскаржити неправомірне рішення виявляється непросто, адже суд задовольняє позов лише частково – визнає дії незаконними, але не може зобов'язати орган вчинити певні дії, мотивуючи це тим, що здійснення таких дій є дискреційними повноваженнями органу, отже, лише він має право приймати відповідне рішення. Відтак, позивач по декілька разів оскаржує, по суті, одну і ту ж відмову держоргану, оскільки має для цього усі законні підстави – подав у визначеному порядку усі належні документи, а суд відмовляє, посилаючись на дискрецію органу³¹. Як наслідок – це сприяє тому, що легше і дешевше посприяти «правильному» рішенню шляхом корупційного заохочення з боку зацікавленої особи, ніж витратити місяці або роки на оскарження. Враховуючи це, і адвокатська, і судова спільнота єдині у своїх поглядах – обсяг власного розсуду суб'єкта владних повноважень має бути чітко визначений законом, інакше неодмінно виникають корупційні ризики³².

Якщо ж встановити дискреційні повноваження у вашому законопроекті все-таки необхідно, радимо перед цим відповісти на запитання, які ставить Венеційська комісія щодо проблеми запобігання зловживанню повноваженнями.

Чи є наявними юридичні гарантії щодо протидії свавіллю та зловживанню повноваженнями (détournement de pouvoir) з боку органів публічної влади?

- i. *Якщо так, то яким є юридичне джерело такої гарантії (Конституція, закони, судова практика)?*
- ii. *Чи є наявними чіткі юридичні обмеження дискреційних повноважень, зокрема коли їх здійснюють органи виконавчої влади в управлінській діяльності?*
- iii. *Чи є наявними механізми запобігання зловживанню дискреційними повноваженнями (détournement de pouvoir), реагування на зловживання ними та покарання за це? Якщо посадовцям надано дискреційні повноваження чи передбачено судовий нагляд за їх здійсненням?*
- iv. *Чи зобов'язані органи публічної влади надавати достатнє обґрунтування своїх рішень, особливо коли рішення зачіпають права особи? Чи брак обґрунтованості є підставою для оскарження таких рішень у суді?»³³*

Яскравим **реалізованим прикладом** «нездатності» використати надані дискреційні повноваження стала діяльність з архітектурно-будівельного контролю.

«Процедури здійснення заходів архітектурно-будівельного контролю містять значну кількість дискреційних повноважень, серед яких: анулювання дозволу на виконання будівельних робіт; строки призначення позапланових перевірок; обґрунтування висновків за результатами перевірок, оприлюднення актів перевірок та рішень, прийнятих за результатами перевірок. Користуючись

28 Кримінально-правове регулювання в Україні: реалії та перспективи (аналітичні матеріали) / М. В. В'юник, М. В. Карчевський, О. Д. Арланова; упоряд. Ю. В. Баулін. – Харків: Право, 2020. – С. 181.

29 Там само. С. 148.

30 11.04.2018 Верховний Суд «Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією».

31 Круглий стіл Комітету з податкового і митного права Асоціації юристів України, присвячений проблемі судового контролю дискреційних повноважень. https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/137704_romano-germanska-diskretyiya-po-ukranski
<https://yefimov-partners.com/2020/08/19/verhovnij-sud-pro-diskretyjni-povnov/>

32 <https://hcj.gov.ua/news/oleg-prudyvus-obsyag-i-mezhi-prava-posadovyh-osib-organiv-derzhavnoyi-vlady-diyaty-za-pevnyh>

33 Дослідження No 711/2013 Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська Комісія) Мірило правовладдя (Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016). переклад українською: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-ukr\(C,c,25\)](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr(C,c,25)).

цим, органи архітектурно-будівельного контролю можуть неправомірно сприяти суб'єктам господарювання, що вдаються до порушень містобудівного законодавства, вимог будівельних норм, і так само вимагати неправомірної вигоди за видачу дозволів добросовісному бізнесу. Низький рівень заробітних плат інспекторів не виконує функції антикорупційного запобіжника. Попри велику кількість порушень, інспектори практично не притягуються до відповідальності за помилкові або незаконні рішення. При цьому усунення негативних наслідків таких рішень часто є ускладненим, оскільки діючі механізми оскарження в рамках нагляду є недосконалими»³⁴.

Цей приклад яскраво демонструє, як один чи декілька недоліків у законодавстві сприяють корупції у великих масштабах.

ЯК ВИЯВИТИ КОРУПЦІОГЕННИЙ ФАКТОР У ЗАКОНОПРОЄКТІ?

«Червоними прапорцями» цього корупціогенного фактора є:

1. Використання мовних конструкцій, які дають змогу суб'єкту владних повноважень довільно тлумачити положення закону та діяти або не діяти на власний розсуд.

Прикладом таких мовних конструкцій може бути використання певних слів, оцінних понять, як-от: **«може», «має право», «за власної ініціативи», «дбає», «забезпечує», «веде діяльність», «встановлює», «визначає», «на свій розсуд», «у разі необхідності», «у виняткових випадках»** тощо. Доволі поширеним є використання в положеннях законопроектів вислову «інші повноваження, встановлені законодавством», який фактично встановлює відкритий, нічим не обмежений перелік повноважень та дозволяє суб'єкту владних повноважень діяти на власний розсуд.

Особливістю перелічених положень є те, що вони надають суб'єкту владних повноважень можливість довільно тлумачити свої ж повноваження та самостійно обирати можливий варіант поведінки – діяти або не діяти.

Отже, головною рисою цього корупціогенного фактора є брак обмежень або умов, за яких певне положення застосовується. Тобто, якщо автор законопроекту надасть можливість суб'єкту владних повноважень вибирати варіант правомірної поведінки, але при цьому вкаже чіткі умови вибору того чи іншого варіанта, то таке положення не міститиме корупціогенного фактора.

Приклад	Пояснення	Як має бути
«Перегляд компенсаційних заходів для нового експортера, як правило , завершується протягом дев'яти місяців з дати його порушення».	У цьому випадку застосування конструкції «як правило» надає можливість уповноваженому органу як продовжити, так і скоротити строк перегляду компенсаційних заходів. Отже, зацікавлені сторони не зможуть передбачити, протягом якого строку буде здійснюватися перегляд компенсаційних заходів у їхньому випадку. Більше того, таке положення дозволяє посадовим особам зловживати своїм правом і довільно зменшувати або збільшувати вказаний строк, таким чином зумовлюючи «пришвидшення» компенсації шляхом надання неправомірної вигоди. Для усунення корупціогенного фактора достатньо встановити певні обмеження у разі застосування такого дискреційного повноваження або виключити таке повноваження повністю.	«Перегляд компенсаційних заходів для нового експортера завершується протягом дев'яти місяців з дати його порушення. Вказаний строк може бути продовжений не більше ніж на місяць у таких випадках...».

34 100+ корупційних схем: антикорупційний порядок денний для Уряду та громадськості / ГО «Разом проти корупції». <https://rpr.org.ua/news/100-koruptsiynykh-skhem-antykoruptsiynny-poriadok-dennny-dlia-uriadu-ta-hromads-kosti/>

2. Встановлення декількох можливих варіантів поведінки без чітких критеріїв вибору одного з них, що допускає довільний вибір суб'єктом владних повноважень варіанта своєї поведінки.

Одним із основних критеріїв «якості» закону є його передбачуваність. У контексті передбачуваності поведінки суб'єктів владних повноважень їхні дії в тотожних ситуаціях мають бути однакови. Це робить діяльність суб'єкта владних повноважень прозорою та очікуваною.

Натомість надання можливості суб'єкту владних повноважень обирати декілька варіантів поведінки за відсутності критеріїв вибору того чи іншого варіанта робить його діяльність непередбачуваною.

Водночас це призводить до того, що зацікавлені сторони будуть прагнути за допомогою неправомірної вигоди схилити посадових осіб певного органу до потрібного їм варіанта поведінки. Або, навпаки, посадові особи навмисно обиратимуть той варіант поведінки, який буде менш сприятливим для зацікавлених осіб, задля подальшого отримання від них неправомірної вигоди за вчинення потрібної дії.

Приклад	Пояснення	Як має бути
За порушення умов здійснення господарської діяльності, контролюючий орган може : 1) призупинити господарську діяльність підприємства, 2) припинити таку діяльність.	Використання такої мовної конструкції, як «може на власний розсуд», дозволяє контролюючому органу обирати один із варіантів поведінки та діяти на власний розсуд. Цілком імовірно, що за певних умов надання певних дискреційних повноважень контролюючому органу буде обґрунтованим та виправданим, проте такі умови потрібно чітко прописати в положенні закону, тобто запровадити певні гарантії належного використання повноважень. Інакше це створює підґрунтя для вибору недобросовісними посадовцями контролюючого органу менш сприятливого для фізичних чи юридичних осіб варіанта поведінки з метою отримання неправомірної вигоди.	За порушення умов здійснення господарської діяльності, контролюючий орган приймає рішення про : 1) призупинення господарської діяльності підприємства у разі, якщо підприємство порушує умови господарської діяльності вперше, або 2) припинення такої діяльності, якщо підприємство порушує умови господарської діяльності не вперше.

Приклад	Пояснення	Як має бути
«Орган чи особа, які розглядатимуть справу про адміністративне правопорушення, вирішують питання про призначення додаткових адміністративних стягнень за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 126 КУпАП».	Вказане положення фактично дає змогу органу чи особі, які розглядають справу про адміністративне правопорушення, самостійно і на власний розсуд вирішувати питання щодо призначення за одне правопорушення обох або лише одного з передбачених у санкціях частин 4, 5 ст. 126 КУпАП додаткових адміністративних стягнень. Це призведе до неоднакового застосування норм ст. 126 КУпАП та зумовить збільшення кількості фактів надання поліцейським неправомірної вигоди з метою уникнення застосування додаткового (альтернативного) стягнення за вчинення цього правопорушення.	«Призначення додаткових адміністративних стягнень за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 126 КУпАП, відбувається з урахуванням критеріїв, викладених у...».

3. Відсутність чіткої регламентації порядку/способу 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, суті рішення тощо.

Норма, яка передбачає певне повноваження органу державної влади, але водночас чітко не регламентує порядок його здійснення, надає можливість державному органу під час реалізації вказаного повноваження діяти на власний розсуд. Тобто, суб'єкт владних повноважень самостійно визначає, як він діятиме в тому чи іншому випадку, при цьому кожного разу його рішення може бути різним. Це може призвести до того, що за неправомірну вигоду посадова особа певного державного органу буде діяти так в інтересах зацікавленої в цьому сторони.

Приклад	Пояснення	Як має бути
«Заінтересовані сторони мають право подавати інформацію і докази, які вони вважають суттєвими для цілей антисубсидійного розслідування, у строки, визначені Уповноваженим органом та/або Комісією »	Це положення фактично дозволяє органам державної влади встановлювати на власний розсуд значущий та надзвичайно важливий для заінтересованих сторін строк подання доказів. У такому разі державний орган може умисно встановлювати мінімальний та неможливий для виконання строк. Це також призведе до порушення прав такої сторони, хоча відповідальність за це ніхто не понесе. Важливо, що вказане положення дозволяє кожного разу Уповноваженому органу або Комісії діяти по-різному. Якщо автори хотіли надати можливість органу діяти на власний розсуд у такій ситуації для забезпечення максимально ефективного розслідування, то необхідно встановити певні межі використання таких дискреційних повноважень.	«Заінтересовані сторони мають право подавати інформацію і докази, які вони вважають суттєвими для цілей антисубсидійного розслідування, у строки, визначені Уповноваженим органом та Комісією, проте не менше ніж 7 робочих днів та не більше ніж 30 робочих днів ». Або можливо взагалі усунути таку дискрецію: «Заінтересовані сторони мають право подавати інформацію і докази, які вони вважають суттєвими для цілей антисубсидійного розслідування, до Уповноваженого органу або Комісії протягом 15 робочих днів »

Приклад	Пояснення	Як має бути
« У разі необхідності строк спеціального водокористування може бути продовжено на період, що не перевищує відповідно короткострокового або довгострокового водокористування»	Законопроект не визначено ні підстав для звернення для продовження строку водокористування, ні критеріїв прийняття рішення про продовження водокористування, ні підстав для обрання того чи іншого строку такого продовження (лише граничний). Законопроект не виключає можливості прийняти декілька рішень, а також не передбачає необхідності обґрунтування прийняття того чи іншого рішення, що може призвести до зловживання органом влади своїми повноваженнями. Для усунення подібних недоліків потрібно визначити підстави, критерії та чітку процедуру прийняття відповідних рішень.	«У випадках, передбачених статтею..., особа може звернутися до уповноваженого органу для продовження строку водокористування в порядку, визначеному статтею цього Закону. Строк спеціального водокористування підлягає продовженню на той самий період »

Ми вказали лише на найпоширеніші способи закріплення надмірних дискреційних повноважень у положеннях законопроекту. Проте, крім них, є ще й інші «червоні прапорці» цього корупціогенного фактора (перелік не є вичерпним):

1. Відсутність контролю за здійсненням повноважень або відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення.

Тобто, ситуація, коли з положень законопроекту неможливо визначити поріг перевищення дискреційних повноважень (фактично вони є необмеженими) і відповідно неможливо притягнути посадову особу до відповідальності за перевищення таких повноважень.

2. Відсутність критеріїв обрання між мінімальною та максимальною санкцією (відповідальністю) за одне й те саме правопорушення.

Інакше кажучи, встановлення надто низького мінімального порога санкції та надто великого максимального порога санкції без визначення критеріїв її розрахунку. Наприклад, встановлення штрафу в межах 100-10000 грн за одне порушення, з можливістю посадовій особі самотійно, на власний розсуд визначити конкретний його розмір.

3. Недоцільність встановлення дискреційних повноважень з огляду на практику правозастосування у відповідній сфері.

Законопроект надає дискреційні повноваження тоді, коли суспільні відносини вимагають чіткого закріплення прав і обов'язків суб'єкта владних повноважень. Наприклад, надання можливості диспетчеру екстреної служби на власний розсуд реагувати на повідомлення про мінування.

4. Неможливість зі змісту норми встановити випадки можливого перевищення меж розсуду за відсутності відповідальності за таке перевищення.

Тобто, ситуація, коли з положень законопроекту неможливо визначити поріг дискреційних повноважень (фактично, вони є необмеженими) і, відповідно, неможливо притягнути посадову особу до відповідальності за перевищення таких повноважень.

ЯК ЦЬОГО УНИКНУТИ ТА ЯК ЦЕ ВИПРАВИТИ?

1. Встановлюйте, якщо це можливо, один варіант поведінки або чіткі умови та критерії для вибору певного варіанта поведінки.
2. Чітко встановлюйте строки, форми та підстави ухвалення певних рішень чи відмови від їх ухвалення.
3. Встановлюючи дискреційні повноваження, передбачайте механізми перевірки та контролю за їх здійсненням, визначайте випадки, які чітко вказують на перевищення наданих повноважень, передбачте підстави відповідальності; аналізуйте практику реалізації вже наданих дискреційних повноважень у сфері регулювання законопроекту.
4. Обґрунтуйте мету встановлення дискреційних повноважень шляхом відображення в законопроекті (додатках) необхідності, доцільності та підстави надання уповноваженому органу чи особі можливості діяти на власний розсуд, обираючи варіант можливої поведінки.
5. Уникайте використання оцінних понять, мовленнєвих конструкцій чи інших положень, що можуть тлумачитися довільно.

1.2. НЕНАЛЕЖНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДЗАКОННИМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМИ АКТАМИ

Неналежне регулювання підзаконними актами є ще одним доволі поширеним корупціогенним фактором у законопроєктах із більшості сфер.

ЩО ЦЕ?

Подібно до дискреції, регулювання підзаконними НПА часто є необхідним інструментом. Він є незамінним під час реалізації механізму розподілу влади та ефективного державного регулювання суспільних відносин. Саме підзаконними НПА встановлюються ті процедури, порядки та правила, які недоцільно прописувати в законі, аби його не перевантажувати. Предмет регулювання підзаконними НПА є вужчим, деталізованішим і більш спеціальним.

Водночас у випадках, коли закон віддає «на відкуп» основні питання регулювання, можуть виникнути корупційні ризики. Наприклад, за умов, коли в законопроєкті відсутні загальні орієнтири підзаконного регулювання; коли нормами законопроєкту передбачається надмірна кількість посилань на підзаконні нормативно-правові акти; або коли в законопроєкті не врегульовані питання, які можуть регулюватися виключно законом.

Важливо, що вимоги до підзаконних НПА є нижчими, ніж вимоги до законів. Державний орган, який розробляє підзаконний НПА, може на власний розсуд (або на розсуд окремих посадових осіб) ввести до його тексту положення, яке лобіюватиме інтереси певних груп або міститиме корупційні ризики. Більше того, процес розроблення підзаконних НПА є менш публічним, ніж процес розгляду законопроєктів. Такі НПА часто перебувають поза увагою спільноти та громадської антикорупційної експертизи.

Приклад

Широко відома корупційна схема у сфері реєстрації інформації зі звітів про оцінку об'єктів нерухомості, яка діяла з кінця 2017 року, передбачала, що інформацію про вартість майна перед продажем треба було вносити до електронної бази Фонду держмайна виключно через авторизовані електронні майданчики за 500-1800 грн за об'єкт, що приносило бенефіціарам близько 500 млн грн щороку. Водночас існування цих платних посередників для доступу до державної бази даних звітів про оцінку нерухомості частково стало можливим завдяки регулюванню підзаконними НПА. Саме Кабінет Міністрів України закріпив платність таких послуг³⁵.

35 <http://nashigroshi.org/2018/11/29/kabmin-zakripyv-koshtovnu-monopoliiu-otochennia-yatsenka-na-dostup-do-bazy-otsinok-fdmu/>

ЯК ВИЯВИТИ КОРУПЦІОГЕННИЙ ФАКТОР У ЗАКОНОПРОЄКТІ?

«Червоними прапорцями» цього корупціогенного фактора є:

1. Встановлення можливості підзаконного регулювання питань, 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».

Цей «червоний прапорець» корупціогенного фактора насправді не потребує детального пояснення, оскільки регулювання певних питань на рівні закону є вимогою Конституції України та вказаних законів. Проте положення, які суперечать таким вимогам, можна доволі часто знайти в зареєстрованих законопроектах.

Приклад	Пояснення	Як має бути
«Розмір реєстраційного збору (сума) встановлюється Кабінетом Міністрів України»	Таке положення суперечить Закону України «Про адміністративні послуги», за яким розмір та порядок оплати визначаються законом з урахуванням соціального та економічного значення. Перед тим, як реєструвати законопроект, треба пересвідчитися, чи не передбачено ним врегулювання питань, зазначених у ст. 92 Конституції України та Законах України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про адміністративні послуги» та «Про ліцензування видів господарської діяльності».	«Розмір реєстраційного збору, який становить _ (сума)»

2. Встановлення в нормах законопроекту надмірної кількості посилань на підзаконні нормативно-правові акти.

Цей недолік є доволі поширеним під час розроблення нових законів. Часто автори таких законопроектів вказують на необхідність розроблення великої кількості підзаконних НПА, які регулюватимуть великий обсяг питань, віднесених до сфери дії цього закону. У таких випадках виникає ризик того, що підзаконне регулювання фактично замінить закон, а законопроект стане своєрідним «каталогом» посилань на підзаконні акти.

Таким чином, замість регулювання важливих для цієї сфери питань на рівні закону, матимемо його перенесення на підзаконний рівень. Це не гарантує, що державні органи будуть розробляти підзаконні НПА відповідно до цього закону і без певних положень, що йому суперечитимуть.

Приклад	Пояснення	Як має бути
<p>Для включення відомостей до реєстру ІТ-індустрії юридична особа готує та подає уповноваженому органу клопотання та пакет документів, які підтверджують відповідність юридичної особи вимогам ст. 4 Закону.</p> <p>Перелік документів, що подаються заявником, а також вимоги до їх змісту та форми встановлюються уповноваженим органом.</p> <p>Підставами для прийняття уповноваженим органом рішення про відмову у внесенні відомостей про заявника до реєстру є, серед іншого, невідповідність заявника та/або поданих документів вимогам цього Закону та/або нормативно-правового акта уповноваженого органу.</p> <p>Виключення суб'єкта ІТ-індустрії з реєстру ІТ-індустрії здійснюється уповноваженим органом у порядку, визначеному його нормативно-правовим актом.</p> <p>Контроль та моніторинг дотримання суб'єктами ІТ-індустрії вимог щодо видів діяльності, розміру заробітної плати працівників, розміру експертної виручки тощо, встановлених ст. 4 цього Закону, здійснюється уповноваженим органом у порядку, визначеному його нормативно-правовими актами.</p>	<p>У зазначеному законопроекті автори фактично переклали на підзаконний рівень істотні аспекти регулювання, котрі мав урегулювати законопроект.</p> <p>Фактично, уповноважений орган вирішуватиме питання, які належать до повноважень парламенту.</p> <p>Крім того, у цьому випадку виникає ризик поєднання функцій нормотворчості та контролю.</p>	<p>Потрібно встановити на рівні закону: виключний перелік документів, що подаються заявником; закритий перелік підстав для відмови; порядок та підстави виключення суб'єкта з реєстру; порядок проведення моніторингу.</p>

3. Встановлення в нормах законопроекту посилань на невизначене коло підзаконних нормативно-правових актів.

Цей недолік є поширеним як у чинному законодавстві, так і в законопроектах. Найчастіше він має вираження в таких конструкціях, як «відповідно до законодавства», «інші, передбачені законом» тощо. Такі формулювання не лише позбавляють закон правової визначеності, а й передбачуваності – невідомо, який орган, у які строки, на якій підставі може розробити підзаконне регулювання, яке може змінювати сутність закону.

Приклад	Пояснення	Як має бути
«Поєднання платіжними уста- новами та установами елек- тронних грошей діяльності з надання фінансових платіжних послуг із будь-якими іншими видами діяльності забороня- ється , крім: ... 4) надання інших фінансових послуг у випадках, передбачених законодавством України ; 5) здійснення інших видів діяльності, передбачених законодавчими актами Укра- їни або нормативно-правови- ми актами НБУ. »	Окрім необхідності встановлення ви- черпного переліку випадків заборони, формулювання «законодавство України» та «законодавчі акти України» передба- чають занадто широкий спектр норматив- но-правових актів і не дають можливості чітко зрозуміти перелік цих випадків та актів. З іншого боку, НБУ отримує широкий спектр дискреційних повноважень за власною ініціативою визначати перелік винятків із загального правила та змінювати їх.	«Поєднання платіжними уста- новами та установами елек- тронних грошей діяльності з надання фінансових платіжних послуг із будь-якими іншими видами діяльності забороня- ється , крім: ... 4) надання інших фінансових послуг у випадках, передбачених цим Законом ; 5) здійснення інших видів діяль- ності, передбачених статтею _ цього Закону. »

Приклад	Пояснення	Як має бути
«Голова Служби безпеки Украї- ни також здійснює інші повно- важення відповідно до цього Закону та інших норматив- но-правових актів »	Використання необмеженої кількості підзаконних нормативно-правових актів для розширення своїх повноважень є небезпечною вадою як чинного законо- давства, так і законопроектів. Водночас, як ми вже зазначали, таке фор- мулювання виходить за межі ч. 2 ст. 19 Конституції України.	«Голова Служби безпеки Укра- їни здійснює повноваження, визначені цим Законом »

Крім вказаних індикаторів корупціогенності, цей корупційний фактор можна розпізнати за:

1. відсутністю в законопроекті загальних положень щодо правового статусу учасників суспільних відносин, які є предметом регулювання цього законопроекту (якщо це не встановлено в чинних законах) тощо; характерно для законопроектів, які регулюють створення нового суб'єкта владних повноважень, але не визначає його правовий статус;
2. у законопроекті не вказано суб'єктів, відповідальних за розроблення підзаконних нормативно-правових актів та/або суб'єктів, відповідальних за узгодження підзаконних нормативно-правових актів з цим законопроектом;
3. відсутність у законопроекті строків вчинення дій та/або прийняття рішень повноважними на це суб'єктами (якщо це не встановлено в чинних законах);
4. неможливість чіткого встановлення переліку підзаконних актів, які мають бути розроблені на підставі цього законопроекту, та/або строку розроблення таких підзаконних нормативно-правових актів;
5. відсутність вказівок на необхідність розроблення/узгодження нормативно-правових актів, що перебувають у сфері регулювання цього законопроекту, якщо такі зміни/узгодження необхідні.

ЯК ЦЬОГО УНИКНУТИ ТА ЯК ЦЕ ВИПРАВИТИ?

1. Встановіть на рівні закону всі положення, 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».
2. Визначте в законопроекті статус учасників суспільних відносин, які є предметом регулювання цього законопроекту (якщо це не встановлено в чинних законах).
3. Урегулюйте на рівні законопроекту всі аспекти правового регулювання, які можливо встановити на рівні закону.
4. Визначте суб'єктів, які відповідальні за розроблення підзаконних нормативно-правових актів, та/або суб'єктів, відповідальних за узгодження підзаконних нормативно-правових актів із цим законопроектом.
5. Встановіть чіткий перелік підзаконних нормативно-правових актів, які мають бути розроблені на підставі цього законопроекту, та строки розроблення цих підзаконних нормативно-правових актів.
6. У разі потреби підзаконного регулювання, передбачте межі такого регулювання та важливі положення, які мають бути передбачені в підзаконному НПА, у законі.
7. Уникайте використання словосполучень «відповідно до законодавства», «відповідно до закону/ів», «відповідно до нормативно-правових актів», «на підставах і в порядку, визначених уповноваженим органом».
8. Проаналізуйте, чи призведе таке регулювання до виникнення корупційних ризиків у цій сфері.

2. НЕДОЛІКИ ПУБЛІЧНИХ ПРОЦЕДУР

Корупціогенні фактори, які стосуються недоліків публічних процедур, посідають друге місце серед найпоширеніших корупціогенних факторів у законопроєктах. Під публічними процедурами розуміємо порядок здійснення будь-яких владних управлінських функцій державними органами у відносинах із фізичними та юридичними особами приватного права.

Ця група факторів лежить по інший бік неправильного регулювання повноважень посадових осіб, адже стосується приватних осіб – їхніх обов'язків, прав і механізму їх реалізації.

НАЗК

Експерти Національного агентства виявили 38 корупціогенних факторів, пов'язаних із недоліками публічних процедур.

У середньому майже **кожен висновок** НАЗК вказує на корупціогенні фактори із вказаної групи.

КОМІТЕТ

Комітет 26 разів вказав на недоліки публічних процедур як причину визнання законопроєкту таким, що не відповідає вимогам антикорупційного законодавства. **Кожен третій** негативний висновок Комітету вказує на корупціогенний фактор, пов'язаний із недоліками публічних процедур.

ГРОМАДСЬКІСТЬ

ІЗІ 79 разів поклав в основу негативного висновку корупціогенний фактор із цієї групи. У середньому **кожен другий** негативний висновок ІЗІ вказує на корупціогенний фактор, пов'язаний із недоліками публічних процедур.

На практиці недоліки публічних процедур найчастіше призводять до надання й отримання неправомірної вигоди за спрощення чи пришвидшення прийняття / неприйняття певних управлінських рішень. Часто такі недоліки сприяють поширенню так званої адміністративної та побутової корупції.

Саме тому регламентація вказаних публічних процедур має мінімізувати корупційні ризики, бути максимально прозорою та передбачуваною.

ДО НАЙПОШИРЕНІШИХ КОРУПЦІОГЕННИХ ФАКТОРІВ ЦЬОЇ ГРУПИ НАЛЕЖАТЬ:

- 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.

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

ЩО ЦЕ?

Нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності фізичних та юридичних осіб приватного права під час здійснення публічних процедур є доволі поширеним корупціогенним фактором, який характерний для законопроектів із більшості сфер. Він стосується ситуацій, коли права, обов'язки та відповідальність приватних осіб закріплено нечітко, зокрема, коли з певного положення неможливо зрозуміти, коли і за що виникає юридична відповідальність, а також обсяг і момент виникнення прав та обов'язків.

Слід зазначити, що, згідно з практикою ЄСПЛ, вказані ситуації є порушенням вимоги якості закону, а отже й порушенням прав людини.

Яскравим **прикладом** нечіткої регламентації прав фізичних осіб, що призводить до вчинення корупційних правопорушень, є безоплатне отримання земель:

«Згідно із законом кожен громадянин України має право одержати безоплатно у власність від держави або територіальної громади до 6 земельних ділянок в будь-якому куточку України. Але, на противагу іншим суб'єктивним правам громадян України, право безоплатної приватизації у повній мірі не забезпечене ані ефективними правовими механізмами обов'язкової реалізації, ані достатньою кількістю земель, що можуть бути перерозподілені. Натомість інститут безоплатної приватизації земель став інструментом для поширення корупційних практик та тіньового перерозподілу цінних державних та комунальних земель»³⁶.

ЯК ВИЯВИТИ КОРУПЦІОГЕННИЙ ФАКТОР У ЗАКОНОПРОЄКТІ?

«Червоними прапорцями» цього корупціогенного фактора є:

1. Відсутність реального механізму реалізації права.

Про відсутність реального механізму реалізації права можемо говорити у випадках, коли законопроектом передбачено певні права особи, гарантії таких прав тощо, проте на практиці особа через об'єктивні причини не може такими правами скористатися. Найчастіше такий чинник виражається або в «декларативності» закону без чіткого механізму, за яким можна скористатися своїм правом, або ж навпаки – занадто ускладненою процедурою. Тому корупціогенним фактором буде не конкретна норма, а комплекс норм, який можливо виправити суттєвим допрацюванням

³⁶ Корупційні ризики у процедурі безоплатної приватизації: аналітичний огляд. Корупційні ризики у сфері земельних відносин / Департамент запобігання та виявлення корупції. – Грудень 2020. https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/Ryzyky_pryvatyzatsiya_2011.pdf

змісту законопроєкту. Найчастіше цей фактор пов'язаний з дискрецією, надмірним підзаконним регулюванням, прогалинами.

Приклад	Пояснення	Як має бути
<p>Згідно з ч. 6 ст. 118 Земельного кодексу України, громадянин зацікавлений в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки зобов'язаний надати органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки.</p>	<p>Водночас публічна кадастрова мапа не містить інформації про місцезнаходження вільних земельних ділянок.</p> <p>Як наслідок, таку інформацію громадяни вимушені шукати у державних органах, які неохоче надають таку інформацію.</p> <p>Проте окремі особи або групи осіб за допомогою особистих контактів чи неправомірної вигоди все ж можуть з легкістю «купити» таку інформацію.</p> <p>Сприяє такій практиці встановлення занадто низького рівня відповідальності за перекручення або приховування даних державного земельного реєстру (ст. 53-2 КУпАП).</p>	<p>Ця проблема існує з часів запровадження механізму безоплатної приватизації. І за цей період її так і не спромоглися вирішити.</p> <p>Це яскраво свідчить про те, що виправляти вже закріплені в законодавстві корупційні механізми не так просто. Тому, сподіватись на те, що потенційні помилки законопроєкту згодом будуть виправлені не варто.</p> <p>Важливо усувати усі недоліки закону (у тому числі прогалини в правовому механізмі) ще на стадії його розгляду у Парламенті.</p>

2. Безпідставне покладення обов'язків на фізичних осіб або юридичних осіб приватного права та нечітке формулювання обов'язку фізичної особи або юридичної особи приватного права.

Під безпідставним покладанням обов'язків на приватних осіб слід розуміти випадки, коли на приватних осіб покладаються обов'язки, виконання яких не зумовлено необхідністю суспільних відносин чи іншими об'єктивними факторами. Натомість під нечітким формулюванням обов'язку розуміються ситуації, коли обов'язки приватних осіб неможливо ясно визначити з положення закону.

Такі положення призводять до можливості невиправданого втручання у права приватних осіб і, як наслідок, сприяють вчиненню корупційних правопорушень.

Приклад	Пояснення	Як має бути
<p>«Водій транспортного засобу на вимогу працівника Національної поліції України зобов'язаний пред'явити:</p> <p>1) водійське посвідчення;</p> <p>2) паспорт <...></p> <p>б) інші документи, передбачені законодавством»</p>	<p>Це положення містить обидва згадані «червоні прапорці».</p> <p>По-перше, оскільки водійське посвідчення є документом, що підтверджує особу, не зрозуміло, чому потрібно пред'являти поліції ще й паспорт. У цій ситуації пред'явлення паспорта буде безпідставно покладати обов'язок на фізичну особу постійно тримати паспорт при собі під час водіння.</p> <p>По-друге, таке положення безпідставно розширює повноваження посадових осіб уповноважених підрозділів Національної поліції та надає їм формальні підстави необґрунтовано вимагати у водіїв для перевірки фактично нічим не обмежений перелік документів. Водночас відмова водія пред'явити такі документи спричинить настання адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 126 КУпАП.</p> <p>Для усунення цього корупціогенного фактора потрібно вилучити пункти про пред'явлення водіями «паспорта» та «інших документів». Натомість для більшої чіткості закону закріпити вичерпний перелік документів, які водії зобов'язані пред'являти працівникам Національної поліції.</p>	<p>«Водій транспортного засобу на вимогу працівника Національної поліції України зобов'язаний пред'явити:</p> <p>1) водійське посвідчення;</p> <p>2) технічний паспорт...</p> <p>Перелік документів є вичерпним. Працівник Національної поліції України не має права вимагати від особи пред'явлення інших, не передбачених цією статтею документів»</p>

3. Закріплення обов'язку, який об'єктивно неможливо виконати.

Під обов'язком, який неможливо виконати, слід розуміти ситуації, коли законопроектом пропонується зобов'язати приватних осіб здійснити те, що фактично нереально виконати, зважаючи на об'єктивні обставини.

Приклад	Пояснення	Як має бути
«Для отримання статусу авторизованого електронного майданчика суб'єкту господарювання необхідно отримати згоду всіх інших учасників ринку»	Подібне положення закону фактично неможливо виконати, оскільки суб'єкт господарювання зобов'язаний отримати дозвіл для ведення своєї діяльності від конкурентів. Жодному учаснику ринку не вигідно допускати до ринку нових учасників.	«Для отримання статусу авторизованого електронного майданчика суб'єкту господарювання необхідно отримати ліцензію »

На наявність у тексті законопроекту вказаного корупціогенного фактора можуть також вказувати:

1. відсутність реальної можливості здійснення впливу фізичної особи або юридичної особи приватного права на перебіг публічної процедури, зокрема відсутність або недосконалість реалізації права бути вислуханим, надавати матеріали, інформацію, докази, оскаржувати рішення тощо;
2. нечітке формулювання умов, за яких здійснюється обмеження прав (втручання у права);
3. відсутність можливості чітко та однозначно відмежувати правомірну поведінку від неправомірної;
4. відсутність можливості чітко визначити суб'єкта, який несе юридичну відповідальність за вчинення правопорушення.

ЯК ЦЬОГО УНИКНУТИ ТА ЯК ЦЕ ВИПРАВИТИ?

1. Встановіть механізми та процедуру, за яких можлива реальна реалізація передбаченого права (охоплено увесь правовий механізм).
2. Передбачте норми, якими надається реальна можливість впливати на перебіг публічної процедури.
3. Усуньте норми, якими на фізичних чи юридичних осіб приватного права безпідставно покладаються додаткові обов'язки або встановлюються обов'язки, які об'єктивно неможливо виконати.
4. Встановіть чітку регламентацію обов'язків, які покладаються на фізичних осіб або юридичних осіб приватного права.
5. Визначте чіткі умови, за яких може бути здійснене обмеження прав (втручання у права).
6. Встановіть межі та критерії відмежування правомірної поведінки від неправомірної.
7. Закріпіть положення, які дають змогу визначити суб'єкта, який несе юридичну відповідальність за вчинення правопорушення.
8. Встановіть розумний часовий проміжок між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності, із дотриманням принципу передбачуваності законодавчих змін.

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

ЩО ЦЕ?

Цей корупціогенний фактор стосується вужчої категорії – адміністративних послуг (результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону (п. 1 ст. 1 ЗУ «Про адміністративні послуги»).

Недоліки в регламентації надання адміністративних послуг здатні призводити до корупційних ризиків, а створення надмірних обтяжень чи штучних перешкод для отримувачів адміністративних послуг сприяє виникненню та поширенню так званої адміністративної та побутової корупції.

На практиці це створює штучні бар'єри в процесі реалізації отримувачами адміністративних послуг своїх прав, призводить до втрати часу на отримання того чи іншого документа або ж втрати додаткових матеріальних ресурсів. Такі законодавчі обмеження сприяють тому, що фізичній чи юридичній особі простіше отримати бажані адміністративні послуги корупційним шляхом для економії своїх ресурсів. Найпоширенішим видом такої корупції є надання чи обіцянка надання неправомірної вигоди.

Приклад

Створення надмірних обтяжень чи штучних перешкод для отримання адміністративної послуги є доволі поширеною корупційною практикою в регіонах. Найчастіше це призводить до надання / отримання неправомірної вигоди. У посібнику «100 корупційних схем в регіонах України» експерти виділяють таку схему під час розміщення реклами:

«Ускладнена процедура отримання дозволів для розміщення зовнішньої реклами спонукає підприємців шукати альтернативні шляхи або звертатись до посередників, які у плату за власні послуги включають відповідні витрати на неправомірну вигоду. Такими ускладненнями можуть бути, зокрема, штучні обмеження для розміщення певних типів чи форматів рекламних конструкцій (наприклад, заборона розміщувати малі конструкції). Самі ж місця для розміщення рекламних засобів розподіляються непрозоро, що в сукупності призводить до обмеження конкуренції, зменшення кількості розповсюджувачів реклами та зростання вартості її розміщення для замовників»³⁷.

Автори наголошують, що така схема є можливою завдяки недолікам законодавства.

37 100 корупційних схем в регіонах України / Коаліція антикорупційних громадських організацій. https://drive.google.com/file/d/1VLKashCO4h5VVMXR7YclovtB BZnPMgwS/view?fbclid=IwAR3P_itbxH3VzxndN7HklqtArNJ2X8gO5v6l_kf7oZdZwfhT7OdFMWmBrKc

ЯК ВИЯВИТИ КОРУПЦІОГЕННИЙ ФАКТОР У ЗАКОНОПРОЄКТІ?

«Червоними прапорцями» цього корупціогенного фактора є:

1. Запровадження правил і процедур, які вимагають невиправданих витрат ресурсів та часу, або невідповідність розміру плати за адміністративні послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням (неспівмірність блага і витрачених ресурсів на його отримання).

Вказані два «червоні прапорці» цього корупціогенного фактора фактично роблять отримання адміністративних послуг настільки складним та затратним, що вигідніше їх уникати. Встановлення правил та процедур, які вимагають великих витрат ресурсів чи часу, або ситуація, коли вартість отримання певної адміністративної послуги є вищою від потенційних вигід, призводять до вчинення корупційних правопорушень. Отримувачу такої адміністративної процедури зручніше надати неправомірну вигоду посадовій особі, ніж витратити свої ресурси на отримання певної послуги.

У таких ситуаціях корупція є лакмусовим папірцем надмірної бюрократизації та неякісних процедур надання адміністративних послуг.

Приклад	Пояснення	Як має бути
«Перевірка поданого до Комісії пакету документів здійснюється протягом 3 місяців з моменту їх подачі. Комісія вправі продовжити цей строк у разі необхідності перевірки кожного документа окремо».	Запровадження великих строків для перевірки певних документів або для прийняття певного рішення створює корупційні ризики з огляду на зрозуміле прагнення більшості людей отримати певну послугу швидко. Для усунення такого ризику потрібно ретельно розраховувати необхідні строки для здійснення державними органами певних дій та чіткі підстави для їх продовження (для обмеження дискреції).	«Перевірка поданого до Комісії пакета документів здійснюється протягом 15 робочих днів . Комісія продовжує строк перевірки документів не більше ніж на 15 робочих днів у таких випадках: 1)...»

2. Запровадження правил і процедур, унаслідок яких збільшується кількість безпосередніх контактів між отримувачем та надавачем адміністративних послуг.

Цей «червоний прапорець» корупціогенного фактора дуже тісно пов'язаний з іншим – відсутністю можливості подання та отримання необхідних документів в електронній формі як альтернативного способу взаємодії між отримувачем та надавачем адміністративної послуги.

Мінімізація контактів надавача та отримувача адміністративної послуги може істотно знизити рівень побутової корупції. Найкращим механізмом для цього є запровадження електронних альтернативних каналів отримання такої послуги.

Приклад	Пояснення	Як має бути
<p>«Видача довідки про відсутність судимості надається виключно в сервісних центрах МВС за місцем реєстрації особи.</p> <p>Подача заяви та необхідних документів для видачі довідки проводиться особисто особою, яка її отримує в сервісних центрах МВС»</p>	<p>У таких випадках зайва зустріч із державним службовцем може сприяти виникненню побутової корупції. Посадові особи, відповідальні за видачу подібних довідок або за отримання документів на видачу таких довідок, завжди перебуватимуть у ситуації потенційного отримання неправомірної вигоди. Особливо це сприяє розвитку ринку нелегальних посередницьких послуг.</p> <p>Слід уникати регулювання, яке передбачає винятково отримання паперових документів з обов'язковим контактом між отримувачем та надавачем адміністративних послуг. Натомість треба передбачити два варіанти дій для отримувачів послуги – як офлайн, так і в онлайн-режимі.</p>	<p>«Видача довідки про відсутність судимості відбувається за вибором особи в сервісних центрах МВС або в особисто-му кабінеті особи на єдиному інформаційному порталі.</p> <p>Подання заяви та необхідних документів для видачі довідки проводиться в сервісних центрах МВС або через особистий кабінет особи на єдиному інформаційному порталі»</p>

3. Встановлення невичерпного переліку документів та/або вимог до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, та невизначення граничного строку надання адміністративної послуги.

Вказані вище два індикатори корупціогенного фактора є доволі подібними та часто трапляються разом. На практиці такі положення порушують принцип юридичної визначеності та роблять закон непередбачуваним. Більше того, якщо певне положення закону не встановлює вичерпного переліку документів або вимог до них чи не вказує строк надання адміністративної послуги, це призводить до надання надмірної дискреції суб'єкту владних повноважень.

Це потенційно дозволить державному органу самостійно і в кожному конкретному випадку встановлювати вказані вище вимоги та строки, що також відкриває великі можливості для вчинення корупційних правопорушень.

Приклад	Пояснення	Як має бути
<p>Законопроектом передбачено включення оператора ринку ветеринарних препаратів до Державного реєстру операторів ринку ветеринарних препаратів, проте не вказано переліку та вимог до документів, а також граничного строку для включення до такого реєстру.</p>	<p>Відсутність чітко встановлених правил надання адміністративної послуги надає широкі можливості для зловживання з боку державного органу.</p> <p>У цьому випадку суб'єкт владних повноважень, відповідальний за включення оператора ринку до реєстру, зможе навмисно встановити такі вимоги до документів і такий їх перелік, який об'єктивно неможливо буде виконати.</p> <p>Крім того, відсутність чіткого строку надання адміністративної послуги дозволить державному органу спеціально затягувати процес включення до реєстру.</p> <p>Така ситуація спонукатиме зацікавлених осіб до надання неправомірної вигоди посадовим особам задля оперативного включення до реєстру.</p>	<p>Законопроектом передбачено включення оператора ринку ветеринарних препаратів до Державного реєстру операторів ринку ветеринарних препаратів. При цьому надано вичерпний перелік необхідних документів та вимог до них, вказано чіткі підстави відмови у включенні до реєстру та зазначено строк надання такої послуги.</p>

Крім того, індикаторами цього корупціогенного фактора є:

1. Запровадження правил і процедур, яких неможливо дотримуватися внаслідок об'єктивних обставин.

Тобто, випадки, коли законопроектом передбачено певні правила та процедури, яких з огляду на реальний стан речей неможливо дотримуватися. Наприклад, законопроект передбачає надання документів кількарічної давнини для отримання адміністративної послуги, проте обов'язку зберігати такі документи не було встановлено.

2. Поділ однієї адміністративної послуги на декілька платних послуг або встановлення необхідності отримання супутніх платних послуг.

Тобто, ситуації, коли в законопроекті фактично поділяють одну адміністративну послугу на декілька. Наприклад, передбачено оплату за бланк довідки та оплату за її заповнення.

1. Орієнтація не на надання публічних послуг фізичним чи юридичним особам, а на формальне дотримання процедури (формалізм, завищення формальних вимог).

Тобто, встановлення законопроектом суворих необґрунтованих перешкод для отримання адміністративної послуги, які фактично замінюють надання послуги на дотримання встановлених процедур. Наприклад, встановлення законопроектом, що заява на отримання довідки має бути написана на кольоровому бланку відповідного органу.

2. Необхідність подання інформації, до якої надавач адміністративної послуги має доступ, зокрема даних, що містяться в реєстрах, кадастрах та інформаційних системах чи електронних базах даних.

Тобто, випадки, коли законопроектом передбачено необхідність надати органу публічної влади інформацію, якою він розпоряджається або до якої він має доступ. Наприклад, надання довідки про несудимість під час подання документів для участі в конкурсі на посаду поліцейського.

ЯК ЦЬОГО УНИКНУТИ ТА ЯК ЦЕ ВИПРАВИТИ?

1. Максимально спрощуйте правила і процедури задля оптимізації ресурсів та часу, які витрачаються для отримання адміністративної послуги (але з урахуванням ЗУ «Про адміністративні послуги»).
2. Змінюйте правила і процедури для мінімізації, де це можливо, безпосереднього контакту між отримувачем та надавачем адміністративних послуг.
3. Передбачте можливість подання та отримання необхідних документів в електронній формі як альтернативного способу взаємодії між отримувачем та надавачем адміністративної послуги.
4. Перегляньте правила та процедуру, яких неможливо дотримуватися внаслідок об'єктивних обставин, та вилучіть їх із положень законопроекту.
5. Вилучіть норми, згідно з якими одна адміністративна послуга надається як декілька платних адміністративних послуг.
6. Вилучіть норми, якими отримувач адміністративної послуги фактично зобов'язаний отримувати супутні платні послуги.
7. Вилучіть норми, якими завищуються формальні вимоги до одержувачів адміністративних послуг.
8. Передбачте в нормах чіткий перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги.
9. Вилучіть норми, якими передбачена необхідність подання інформації, до якої надавач адміністративної послуги має доступ, зокрема даних, що містяться в реєстрах, кадастрах та інформаційних системах чи електронних базах даних.
10. Встановіть економічно обґрунтовану плату за отримання адміністративної послуги.
11. Передбачте право на ефективне оскарження рішення суб'єкта надання адміністративної послуги.
12. Визначте платні та безоплатні послуги.
13. Визначте граничний строк надання адміністративної послуги.

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

Регулювання внутрішньої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це визначення та впорядкування діяльності таких органів.

Цю групу корупціогенних факторів окремо не виділяють Методології НАЗК та Міністерства юстиції. Саме тому складно виокремити статистику щодо їх поширеності. Хоча ці фактори не стосуються взаємодії держава – особа, вказані нижче корупціогенні фактори є доволі небезпечними і можуть призвести до реальних корупційних ризиків.

Найчастіше корупціогенні фактори під час такого регулювання виникають за спроби регламентації важливих моментів внутрішньої діяльності органу або порядку доступу до служби у ньому. Насамперед мова йде про регулювання законопроектами порядку доступу до зайняття посад у таких органах, звільнення з них чи порядку доступу до наявної в певного органу інформації.

ДО НАЙПОШИРЕНІШИХ ФАКТОРІВ ЦІЄЇ ГРУПИ НАЛЕЖАТЬ:

- зменшення рівня прозорості та відкритості в діяльності відповідного органу;
- недоліки процедур добору на вакантні посади у відповідному органі та недоліки регулювання підстав і процедури звільнення посадових чи службових осіб.

3.1. ЗМЕНШЕННЯ РІВНЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ВІДПОВІДНОГО ОРГАНУ

ЩО ЦЕ?

Відкритість та прозорість будь-якого органу публічної влади є однією з основних гарантій ефективної реалізації його функцій. Належний рівень відкритості та прозорості державного органу дає змогу контролювати його діяльність не тільки іншим державним органам, але й громадськості. Відповідно, кожен може перевірити: коли, на що і як було витрачено кошти з державного бюджету; хто обіймає відповідальні державні посади; чи ефективно реалізуються надані повноваження тощо. Натомість зменшення рівня прозорості діяльності відповідного органу дозволяє органам державної влади приховувати свою діяльність від громадян. Це, своєю чергою, створює великі можливості для поширення корупції в діяльності відповідного органу.

ЯК ВИЯВИТИ КОРУПЦІОГЕННИЙ ФАКТОР У ЗАКОНОПРОЄКТІ?

1. Встановлення законопроектом обмеженого доступу до публічної інформації, яка перебуває в розпорядженні відповідного органу або яка підлягає обов'язковому опублікуванню без належного на це обґрунтування.

Одним із видів такого обмеження є встановлення періоду, у який запити на доступ до публічної інформації не розглядаються або розглядаються у строки більші, ніж передбачено Законом, без належного обґрунтування.

Інакше кажучи, будь-яке необґрунтоване обмеження доступу до інформації, якою володіє державний орган і яка у разі розкриття не спричинить небезпеки для держави чи громадян, є корупціогенним фактором. Особливо це стосується інформації щодо всіх витрат і доходів такого органу, його штату, результатів діяльності тощо. Приховування від громадськості таких відомостей дає змогу уникнути громадського контролю за діяльністю органу та приховати можливу корупцію.

Приклад	Пояснення	Як має бути
<p><i>Законопроектом передбачено: «Уповноважений орган з метою ефективного проведення діяльності та забезпечення конфіденційності інформації про працівників зберігає у конфіденційності інформацію про:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Штатний розпис та посадові оклади; 2) Свою організаційну структуру; 3) Режим роботи Уповноваженого органу; 4) Проведені закупівлі; 5) Статистичні дані, отримані внаслідок діяльності органу...» 	<p>Наведена інформація, яка, згідно із законопроектом, не підлягає розголошенню, є критичною для забезпечення прозорості діяльності державного органу.</p> <p>Наприклад, у разі приховування інформації щодо проведених закупівель державним органом, створюються можливості для закупівель із «відкатами» та «своїми» постачальниками товарів чи послуг.</p> <p>Наведена інформація не є конфіденційною чи чутливою для працівників, а її розкриття жодним чином не вплине на ефективність роботи органу, тому вказане обґрунтування є неналежним та безпідставним.</p>	<p><i>Законопроектом передбачено: «Уповноважений орган публікує на своєму офіційному вебсайті інформацію про:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) штатний розпис та посадові оклади; 2) організаційну структуру; 3) режим роботи Уповноваженого органу; <p>Регулярно, але не рідше одного разу на місяць публікується інформація про:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4) проведені закупівлі; 5) статистичні дані, отримані внаслідок діяльності органу...»

2. Зменшення періодичності та/або обсягу звітування відповідним органом перед громадськістю.

Звітування державного органу є можливістю показати громадськості результати своєї роботи та розповісти про подальші плани. Для тих суб'єктів владних повноважень, які працюють ефективно і доброчесно, звітування є можливістю привернути увагу до своєї роботи та розповісти про свої надбання та подальші стратегічні цілі, чим збільшити легітимність своєї діяльності та отримати суспільну підтримку й довіру.

Натомість зменшення періодичності звітування або його усунення не дадуть змоги громадськості оцінити роботу певного органу. Фактично йдеться про роботу, яку суспільство оплачує зі свого гаманця у вигляді податків. Усунення звітування не тільки негативно впливає на ефективність, але й відкриває можливості для приховування певної інформації, яка може свідчити про незаконну діяльність окремих посадових осіб.

Приклад	Пояснення	Як має бути
<p><i>«Державні підприємства звільняються від обов'язкової публікації щорічної звітності за результатами своєї роботи. Така звітність все ж може бути опублікована на розсуд державного підприємства».</i></p>	<p>Державні підприємства доволі часто є центром корупційних скандалів. Зокрема, це стається й завдяки поданню декларацій їхніми посадовими особами з високими статками та звітуванню підприємства зі збитковими показниками.</p> <p>Натомість усунення такого звітування позбавить громадськість і журналістів можливості отримати повну та достовірну інформацію про результати роботи підприємства та ініціювати відповідні перевірки уповноваженими органами.</p>	<p><i>«Державні підприємства зобов'язані щорічно публікувати звітність за результатами своєї роботи».</i></p>

3. Зниження, порівняно з передбаченим у чинному законодавстві, ступеня безпосередньої участі громадян у діяльності відповідного органу без належного обґрунтування та/або звуження ступеня впливу на діяльність відповідного органу з боку громадських рад (рад громадського контролю, громадських дорадчих, консультативних органів громадськості тощо).

Приклад	Пояснення	Як має бути
Законопроектом пропонується ліквідувати Громадську раду доброчесності.	Громадська рада доброчесності складається з представників громадянського суспільства, завдання яких полягає у визначенні недоброчесних суддів (кандидатів на посаду судді) за критеріями професійної етики і доброчесності та підвищенні прозорості і суспільної довіри до процесу кваліфікаційного оцінювання. Водночас її ліквідація без запровадження альтернативних інструментів громадського контролю повністю усуває громадськість від участі у кваліфікаційному оцінюванні суддів.	Вилучити норми про ліквідацію Громадської ради доброчесності або запропонувати альтернативний варіант здійснення громадського контролю за доброчесністю суддів.

ЯК ЦЬОГО УНИКНУТИ ТА ЯК ЦЕ ВИПРАВИТИ?

1. Уникайте норм, якими передбачається обмеження доступу до публічної інформації, яка перебуває в розпорядженні відповідного органу.
2. Уникайте норм, якими встановлюється період, у який запити на доступ до публічної інформації не розглядаються або розглядаються у строки більші, ніж передбачено Законом.
3. Уникайте норм, якими обмежується обсяг публічної інформації, яка підлягає обов'язковому опублікуванню та перебуває в розпорядженні відповідного органу.
4. Встановлюйте норми, якими опублікуванню підлягатиме максимальний обсяг інформації про діяльність органу.
5. Встановлюйте норми, якими збільшується періодичність та обсяг звітування відповідного органу перед громадськістю.
6. Встановлюйте норми, якими передбачаються реальні механізми участі та впливу громадян, громадських рад у діяльності відповідного органу.
7. Проаналізуйте супровідні документи до законопроекту та визначте, чи є таке обмеження обґрунтованим; чи відповідає таке обмеження вказаному обґрунтуванню; чи буде воно пропорційним праву громадськості на вільний доступ до інформації.
8. Проаналізуйте, чи існує реальна практична проблема, яка спонукає обмежити чи скасувати участь громадськості в діяльності органу; чи можна вирішити цю проблему інакше.

3.2. ВІДСУТНІСТЬ ЧИ НЕДОЛІКИ ПРОЦЕДУР ДОБОРУ (КОНКУРСУ) НА (КЕРІВНІ) ПОСАДИ У ВІДПОВІДНОМУ ОРГАНІ ТА НЕДОЛІКИ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДСТАВ І ПРОЦЕДУРИ ЗВІЛЬНЕННЯ ПОСАДОВИХ ЧИ СЛУЖБОВИХ ОСІБ

ЩО ЦЕ?

Професійні керівники державних органів, обрані за прозорою процедурою, є однією з гарантій незалежності та ефективності діяльності самого органу. Недоліки процедури добору чи звільнення з посад у відповідних державних органах несуть значні корупційні ризики і спонукають до вчинення корупційних правопорушень, найчастішим проявом яких є надання чи отримання неправомірної вигоди за призначення або звільнення окремих осіб з політичних або особистих мотивів. Тому такі процедури повинні бути достатньо прозорими, аби забезпечити високий рівень суспільної довіри та легітимності процесу, виключаючи можливість використання корупційних практик.

ЯК ВИЯВИТИ КОРУПЦІОГЕННИЙ ФАКТОР У ЗАКОНОПРОЄКТІ?

1. Відсутність процедури добору (конкурсу) на керівні посади у відповідному органі у разі, коли її запровадження є необхідним.

Цей індикатор корупціогенного фактора не потребує особливого обговорення, оскільки необхідність у прозорому доборі керівників державних органів є аксіомою і однією з основних гарантій ефективності роботи державного органу. Такі вимоги встановлює Закон України «Про державну службу». Водночас законопроекти нерідко передбачають власні процедури призначення керівників державних органів.

Обов'язковий прозорий конкурс має бути запроваджений на посади, які потребують високої кваліфікації та/або спеціальних знань, належать до посад із високим корупційним ризиком та відповідальністю тощо.

Приклад	Пояснення	Як має бути
«Голова та члени Уповноваженого органу призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України. Головою та членом Уповноваженого органу можуть бути громадяни України, які мають повну вищу (у сфері публічного управління та адміністрування, профільну, економічну або юридичну) освіту, досвід роботи на керівних посадах не менше трьох років упродовж останніх десяти років»	Голова Уповноваженого органу у сфері регулювання діяльності організації та проведення азартних ігор, маючи широкі дискреційні повноваження та не будучи державним службовцем, без особливих вимог, не може бути призначений на посаду без відкритого конкурсу за невстановленими процедурами. Для усунення цього фактора рекомендується передбачити більш жорсткі вимоги до членів Уповноваженого органу та встановити процедуру проведення відкритого конкурсу.	«Голова та члени Уповноваженого органу призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України на підставі відкритого конкурсу в порядку, передбаченому статтею _ цього Закону »

2. Закріплення можливості встановлення додаткових умов та/або етапів для кандидатів, які беруть участь у доборі (конкурсі) на зайняття вакантних посад у відповідному органі.

Йдеться про ситуації, коли законопроект надає можливість відповідному державному органу запроваджувати додаткові етапи конкурсу поряд із вже встановленими. Такі положення можуть призводити до встановлення необмеженої кількості непотрібних етапів для поліпшення результатів певних кандидатів чи, навпаки, погіршення результатів «непотрібних» кандидатів.

Приклад	Пояснення	Як має бути
«Умови проведення поточного конкурсу змінюються залежно від кількості кандидатів, які виявили бажання взяти участь у такому конкурсі»	Таке положення надає можливість відповідному органу запроваджувати нічим не регламентовані етапи конкурсу для штучного відбору потрібних кандидатів. У разі, якщо автори бачать потребу збільшити кількість етапів конкурсу за великої кількості охочих, потрібно конкретно прописати такі етапи та умови їх настання.	«За умови, якщо участь у конкурсі беруть більше ніж 100 кандидатів, запроваджується додатковий етап конкурсу – тест на знання другої іноземної мови, який проходить у порядку, визначеному статтею 56 цього Закону»

3. Звуження передбачених законом гарантій незалежності керівників державних органів.

Гарантії незалежності керівників окремих державних органів забезпечуються, зокрема, через визначення вичерпного переліку підстав для дострокового припинення їхніх повноважень, які усувають можливості політично мотивованого звільнення.

У разі відсутності такого механізму, питання щодо звільнення особи може бути порушено в будь-який момент. Отже, особа, що обіймає посаду без необхідних гарантій, перебуватиме під постійним впливом особи (чи групи осіб), яка може ініціювати її звільнення. Як наслідок, такі посади ставатимуть «ручними» і можуть використовуватися для неправомірних цілей. Водночас для балансування таких гарантій для деяких органів визначають особливий контроль за їхньою діяльністю (звітів, аудитів ефективності тощо).

Приклад	Пояснення	Як має бути
«Голова антимонопольного комітету України, крім загальних підстав, передбачених законодавством про працю, може бути звільнений з посади: За станом здоров'я, який перешкоджає продовженню роботи; За власним бажанням; У зв'язку із закінченням строку повноважень; В разі грубого порушення службових обов'язків або вчинення ним злочину».	Чинна редакція закону «про антимонопольний комітет України» передбачає, що голова амку може бути звільнений з посади у разі вчинення ним злочину та у зв'язку з неможливістю виконання обов'язків за станом здоров'я. Застосування щодо нього загальних вимог законодавства про працю, використання оцінного поняття «одноразове грубе порушення трудових обов'язків», розмитість підстав нівелюють гарантії незалежності.	«Голова амку може бути звільнений з посади у разі: Вчинення ним злочину; У зв'язку з неможливістю виконання обов'язків за станом здоров'я; ...». Інші підстави мають бути чітко визначеними та обґрунтованими.

Крім вказаних «червоних прапорців», індикаторами цього корупціогенного фактора можуть бути:

1. положення законопроєкту, які передбачають оцінювання виконання посадовою особою своїх обов'язків, результати якого можуть стати підставою звільнення цієї особи з посади, без визначення критеріїв, методології та процедури такого оцінювання;
2. відсутність у законопроєкті вичерпного переліку підстав звільнення особи;
3. відсутність вичерпного переліку вимог до кандидатів на зайняття вакантних посад у відповідному органі, відсутність чіткого переліку документів та їх форми, які повинні надати кандидати для участі в доборі (конкурсі) на зайняття вакантної посади у відповідному органі;
4. встановлення неоднакових процедур добору (конкурсу) або зміни процедури під час проведення добору кандидатів на зайняття вакантних посад у відповідному органі під час проведення одного й того самого конкурсу;
5. зменшення рівня впливу на процедуру добору (конкурсу) з боку громадськості (рад громадського контролю, громадських дорадчих, консультативних органів громадськості тощо).

ЯК ЦЬОГО УНИКНУТИ ТА ЯК ЦЕ ВИПРАВИТИ?

1. Визначте процедуру добору (відкритого конкурсу) на посади у відповідному органі за об'єктивної можливості її проведення за окремою процедурою.
2. Визначте в законопроєкті чіткий перелік вимог до кандидатів та чіткий перелік документів, які мають надати кандидати для участі в доборі (конкурсі) на зайняття вакантних посад у відповідному органі.
3. Уникайте норм, які дозволяють на підзаконному рівні передбачати додаткові умови та/або етапи для кандидатів, які беруть участь у доборі (конкурсі) на зайняття посад у відповідному органі.
4. Закріпіть положення, які дозволяють громадськості там, де це можливо, брати участь у процедурі добору (конкурсі) з можливістю впливати на його результати.
5. Передбачте в законопроєкті вичерпний перелік підстав звільнення особи.
6. Передбачте можливість для особи, щодо якої проводиться службове (внутрішнє) розслідування, викласти свою версію щодо обставин, які перевіряються.
7. Визначте в законопроєкті критерії, методології та процедури оцінювання виконання посадовою особою своїх обов'язків.
8. Встановіть норми, якими забезпечуються гарантії незалежності для керівників державних органів.

4. ІНШІ КОРУПЦІОГЕННІ ФАКТОРИ ТА НЕДОЛІКИ, ЯКІ СПРИЯЮТЬ ВИНИКНЕННЮ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ

Поряд із «класичними» корупціогенними факторами існують недоліки законопроектів, які теж здатні сприяти виникненню корупційних ризиків. Це, зокрема, техніко-юридичні недоліки законопроекту та процедурні недоліки. Наявність таких недоліків може бути причиною негативного висновку за результатами проведеної антикорупційної експертизи.

КОМІТЕТ

Юридична колізія, прогалина чи процедурні недоліки 37 разів були виявлені Комітетом в аналізованих законопроектах.

Корупціогенний фактор із цієї групи був підставою надання негативного висновку в **кожному другому** проекті закону, на який було надано негативний висновок.

НАЗК

НАЗК виявило 26 недоліків, а саме юридичну колізію або прогалину.

У **кожному другому** з аналізованих проектів законів експерти НАЗК виявили корупціогенний фактор із цієї групи.

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА

33 рази ІЗІ вказував на недоліки законопроекту, як основу для визнання законопроектів такими, що містять корупціогенні фактори.

Кожен **п'ятий** негативний висновок експертів ІЗІ містив посилання на корупціогенний фактор, пов'язаний із неналежним визначенням повноважень суб'єктів владних повноважень.

Техніко-юридичні недоліки проекту закону полягають у хибах під час його написання. Вони можуть виявлятися в написанні норм чи окремих положень проекту закону з порушенням правил законодавчої техніки. Процедурні недоліки – це недоліки, які виникають під час реєстрації законопроекту у разі порушення вимог Регламенту ВРУ та інших Законів, які регламентують законотворчу діяльність.

Усі вказані недоліки є корупціогенними факторами в класичному розумінні, оскільки їх наявність не завжди зумовлена недоліками конкретної норми чи сукупності норм законопроекту, однак, оскільки вони здатні сприяти виникненню корупційних ризиків, такі недоліки прирівнюються до корупціогенних факторів, їх потрібно виявити та усунути.

До таких корупціогенних факторів, зокрема, належать:

- юридична колізія;
- прогалина;
- процедурні недоліки.

4.1. ЮРИДИЧНА КОЛІЗІЯ

ЩО ЦЕ?

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

Видами юридичної колізії є:

1. колізія між нормами всередині самого законопроекту;
2. колізія між законопроектом та чинним законодавством.

ЯК ВИЯВИТИ КОЛІЗІЮ У ЗАКОНОПРОЄКТІ?

«Червоними прапорцями» юридичної колізії є:

1. Формальна неузгодженість (суперечність) всередині однієї норми законопроекту та формальна неузгодженість (суперечність) між різними нормами одного законопроекту.

Приклад	Пояснення	Як має бути
Законопроектом у статті 56 Закону України «Про захист економічної конкуренції» вилучено норми про можливість нарахування та стягнення пені за неоплачений вчасно штраф. Водночас у частині 7 статті 56 передбачено, що у разі несплати штрафу у строки, передбачені рішенням, органи Антимонопольного комітету України стягують штраф та пеню в судовому порядку.	Такі «помилки» створюють підстави для «різночитання» і неоднакової практики застосування положень. За однакових обставин одна особа буде зобов'язана сплатити пеню, а інша – ні, залежно від того, якою позицією керуватиметься представник державного органу.	Видалити одне з колізійних положень.

Приклад	Пояснення	Як має бути
«Голова та члени Уповноваженого органу призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України у порядку, визначеному цим Законом... Організацію та проведення конкурсного відбору кандидатів на посаду Голови та членів Уповноваженого органу здійснює Комісія з питань вищого корпусу державної служби... Конкурсна комісія утворюється при Кабінеті Міністрів України. Склад Конкурсної комісії затверджується Кабінетом Міністрів України. До складу Конкурсної комісії входять п'ять осіб за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання діяльності із випуску та проведення лотерей, оподаткування суб'єктів такої діяльності, гральний бізнес».	Законопроектом передбачено два різні порядки організації конкурсу на зайняття посад керівників Уповноваженого органу.	Видалити одне з колізійних положень.

2. Формальна неузгодженість (суперечність) між нормами законопроєкту та нормами чинного законодавства, до якого не передбачається внесення змін.

Приклад	Пояснення	Як має бути
Законопроєктом передбачено, що податкові режими встановлюються Кабінетом Міністрів України. Водночас відповідно до Податкового кодексу України: «Спеціальні податкові режими встановлюються та застосовуються у випадках і порядку, визначених виключно цим Кодексом ... Не визнаються спеціальними режимами податкові режими, не визначені такими цим Кодексом».	Наслідками прийняття такого положення буде конкуренція двох норм. І хоча спеціальний податковий режим, визначений відповідно до постанови Кабінету Міністрів України, може бути оскаржений, прийняття такого положення може спричинити корупційні ризики.	Вилучити положення, яке суперечить Податковому кодексу України.

ЯК ЦЬОГО УНИКНУТИ ТА ЯК ЦЕ ВИПРАВИТИ?

1. Проаналізуйте чинне законодавство (різного рівня), яке може регулювати правовідносини, які стосуються сфери вашого законопроєкту; передбачте в законопроєкті усі необхідні зміни до такого законодавства; у разі потреби (як вимагають окремі закони) підготуйте додатковий законопроєкт.
2. Перевірте власний законопроєкт на наявність внутрішніх суперечностей (такі помилки трапляються у разі внесення змін на фінальних етапах підготовки законопроєкту).
3. Узгодьте положення законопроєкту з Конституцією, чинними міжнародними зобов'язаннями та договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

4.2. ПРОГАЛИНА

ЩО ЦЕ?

Прогалина – це повна або часткова відсутність законодавчої регламентації певних суспільних відносин, що перебувають у сфері правового регулювання.

Прогалини найчастіше виникають тоді, коли законопроєкт передбачає нові механізми чи пропонує нове регулювання певних відносин, але при цьому не регулює всіх важливих аспектів таких відносин.

ЯК ВИЯВИТИ ПРОГАЛИНУ У ЗАКОНОПРОЄКТІ?

«Червоними прапорцями» юридичної прогалини є:

1. Неврегульованість нормами законопроєкту суспільних відносин, що перебувають у сфері правового регулювання цього законопроєкту і потребують юридичного вирішення, якщо вказані відносини не врегульовані чинним законодавством.

Інакше кажучи, йдеться про ситуації, коли законопроєкт не передбачає всіх необхідних нюансів та елементів під час регулювання суспільних відносин. Як наслідок, виникають ситуації, коли під

час застосування норм певні моменти залишаються на розсуд правозастосовних органів, які будуть заповнювати цю прогалину замість законодавця.

Приклад	Пояснення	Як має бути
Законопроект визначає, що за відмову від проголошення референдуму за народною ініціативою або недотримання (пропуск) встановлених строків винні особи несуть відповідальність відповідно до чинного законодавства, проте відповідні зміни не вносяться ні до КУпАП, ні до ККУ.	Одним із найпоширеніших видів прогалин є невстановлення законодавством конкретних норм (статей КУпАП чи ККУ), які б передбачали склади правопорушень. Через це особи можуть зловживати відсутністю такої відповідальності і не нести відповідальності.	Внести відповідні зміни до КУпАП або ККУ залежно від тяжкості правопорушення.

2. Відсутність у положеннях законопроекту пропозицій внесення змін до чинного законодавства або прийняття нових законодавчих актів у зв'язку з набранням чинності законопроектом.

Це доволі поширена ситуація, яка виникає тоді, коли законопроект регулює лише одну частину суспільних відносин, але при цьому не пропонує внести зміни до інших законів, які регулюють ті самі відносини.

Приклад	Пояснення	Як має бути
<i>Законопроект пропонує покласти на Вищу кваліфікаційну комісію суддів України функцію притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю, при цьому законопроект не передбачає доповнень до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у частині повноважень ВККС.</i>	Для узгодження законодавства необхідно в таких випадках вносити зміни також до основного закону, який регулює функціонування суддівської системи – Закону «Про судоустрій і статус суддів». Інакше реалізацію повноважень буде ускладнено.	Потрібно передбачити в Прикінцевих та перехідних положеннях законопроекту відповідні зміни до інших, спеціальних законів.

ЯК ЦЬОГО УНИКНУТИ ТА ЯК ЦЕ ВИПРАВИТИ?

1. Комплексно проаналізуйте законопроект, змодельуйте можливі ситуації під час правозастосування запропонованих норм.
2. Якщо в законопроекті передбачено встановлення нових функцій або повноважень, з'ясуйте, які органи чи суб'єкти будуть дотичні до їх реалізації. Внесіть відповідні зміни в законодавство, яке регулює їхній статус та діяльність.
3. За потреби зверніться до профільних стейкхолдерів (державних і недержавних).

4.3. ПРОЦЕДУРНІ НЕДОЛІКИ

ЩО ЦЕ?

Недотримання формальних вимог Регламенту ВРУ наразі є поширеною негативною практикою. Водночас під процедурними недоліками у цьому документі, ми маємо на увазі лише ті недоліки законопроєкту та/або супровідних документів до нього, що сприяють виникненню корупційних ризиків, зокрема з метою приховати справжні цілі законопроєкту або конфлікт інтересів під час його ініціювання, ухилитися від належної процедури його розгляду та прийняття тощо.

ЯК ВИЯВИТИ КОРУПЦІОГЕННИЙ ФАКТОР У ЗАКОНОПРОЄКТІ?

1. *Невідповідність заходів, які пропонуються в законопроєкті, завданням законодавчих змін, які задекларовані в пояснювальній записці до відповідного законопроєкту, що може свідчити про неправдиві цілі і завдання прийняття законопроєкту;*
2. Відсутність фінансово-економічного обґрунтування (включно з відповідними розрахунками) у разі, якщо прийняття законопроєкту призведе до зміни показників бюджету у сферах з високим рівнем корупції;
3. Невідповідність положень законопроєкту щодо внесення змін в інші закони положенням порівняльної таблиці до законопроєкту та інші недоліки супровідних документів до законопроєкту, які створюють невизначеності під час опрацювання законопроєкту парламентом (особливо під час підготовки законопроєкту до його розгляду у 2-му читанні).

ЯК ЦЬОГО УНИКНУТИ ТА ЯК ЦЕ ВИПРАВИТИ?

1. Визначте в пояснювальній записці до законопроєкту обґрунтування необхідності його прийняття в цілому та всіх ключових змін у регулюванні зокрема. Переконайтесь, що запропоноване регулювання охоплює те, що закріплено в пояснювальній записці та не суперечить йому.
2. Усі законопроєкти повинні містити належне фінансово-економічне обґрунтування у разі, якщо прийняття законопроєкту призведе до зміни показників бюджету. Водночас особливу увагу слід звертати на законопроєкти, які можуть спричинити або передбачають зміни у фінансуванні суб'єктів у сферах з високим рівнем корупції³⁸.
3. Перевіряйте, чи відповідають положення законопроєкту порівняльній таблиці та іншим супровідним документам, особливо в частині внесення змін до інших законів; усуньте ці та будь-які інші недоліки або суперечності, які можуть створити невизначеності, спроторити запропоновані зміни або іншим чином ускладнити розуміння та опрацювання законопроєкту парламентом (особливо під час підготовки законопроєкту до розгляду у 2-му читанні).



III. УЗАГАЛЬНЕННЯ

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ЗАКОНОПРОЄКТУ БЕЗ КОРУПЦІОГЕННИХ ФАКТОРІВ

Ці практичні рекомендації не мають на меті розкрити питання підготовки законопроектів відповідно до повного циклу законодавчого процесу – так званого «законодавчого процесу від початку до кінця». Зазначені у цьому розділі етапи підготовки законопроектів подаються в узагальнений спосіб та мають на меті надати лише орієнтовні підказки для зниження ризику закріплення корупційних факторів у фінальному тексті законопроекту та його супровідних документах.

КРОК 1. ПІДГОТОВКА ЗАКОНОПРОЄКТУ

Перед початком розробки законопроекту зробіть таке:

1. Перевірте необхідність такого регулювання на рівні Закону. Переконайтеся, що визначені вами суспільні відносини є постійними (стабільними) або вони підпадають під дію ст. 92 Конституції України.
2. Проаналізуйте положення Конституції України, які регулюють виокремлені вами (або подібні) суспільні відносини, інші закони, підзаконні НПА, міжнародні договори, ратифіковані Україною. Цей крок допоможе вам уникнути можливих колізій та неконституційних норм у потенційному законі.
3. Проаналізуйте рішення Конституційного Суду та інших судів, практику правозастосування суспільних відносин, які регулюватиме ваш законопроект. Це дасть вам змогу зрозуміти всі недоліки чинного законодавства та допоможе сформулювати вимоги до вашого законопроекту.
4. Ініціюйте створення робочої групи, запросіть до неї представників зацікавлених організацій, представників державних органів, науковців та юристів, які спеціалізуються у сфері, яку регулюватиме ваш законопроект. Такий крок забезпечить не лише врахування інтересів усіх учасників суспільних відносин, а й допоможе уникнути прогалин та колізій.
5. Проаналізуйте інші законопроекти в обраній вами сфері, які регулюють подібні правовідносини, на наявність негативних висновків Комітету, НАЗК, громадськості.

6. Після підготовки тексту законопроекту детально розробіть:

- пояснювальну записку (з обґрунтованим поясненням необхідності прийняття вашого законопроекту, особливо детально обґрунтуйте необхідність встановлення дискреційних повноважень, підзаконного регулювання тощо);
- фінансово-економічне обґрунтування (якщо ваш законопроект призведе до зміни показників бюджету) з відповідними розрахунками, особливо у сферах з високими корупційними ризиками;
- інші передбачені Регламентом документи.

КРОК 2. ПЕРЕВІРТЕ ЗАКОНОПРОЄКТ НА НАЛЕЖНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ.

Якщо ваш законопроект передбачає регулювання прав та обов'язків суб'єктів владних повноважень, переконайтеся в такому:

1. Чи передбачає ваш законопроект надання дискреційних повноважень органам державної влади?

Якщо так, то чи є такі повноваження необхідними для ефективної реалізації владних повноважень?

- Якщо такі повноваження є необхідними, то належним чином обґрунтуйте це і поясніть важливість таких повноважень та як вони сприятимуть ефективному функціонуванню державного органу.
- Встановіть гарантії від зловживань у разі використання дискреційних повноважень. Наприклад, чіткі критерії вибору одного із запропонованих варіантів поведінки чи вичерпний перелік підстав ухвалення певних рішень тощо.
- Встановіть конкретні межі дискреційних повноважень та відповідальність за їх перевищення. Визначте механізми перевірки та контролю за використанням дискреційних повноважень.
- Уникайте оцінних понять та мовленнєвих конструкцій чи положень, які можуть довільно тлумачитися.

2. Чи не дублюються надані вами повноваження державному органу з повноваженнями, які вже мають інші державні органи?

Якщо так, то необхідно чітко розподілити повноваження між цими органами, аби під час правозастосування не виникало питань щодо сфери відання кожного з органів, та передбачити відповідні зміни в інших законах.

3. Чи не містить ваш законопроект вимоги підзаконного регулювання?

Якщо так, то:

- переконайтеся, що таке регулювання не суперечить ст. 92 Конституції та Законам України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про адміністративні послуги» та «Про ліцензування видів господарської діяльності»;

- переконайтеся, що таке регулювання є необхідним і не надаватиме органам державної влади можливість регулювати важливі для суспільних відносин питання на власний розсуд, ігноруючи цілі та завдання, визначені законопроектом. Обґрунтуйте необхідність підзаконного регулювання;
- закріпіть гарантії від можливого недобросовісного підзаконного регулювання. Визначте основні аспекти певного питання, яке, згідно з проектом закону, буде регулюватися підзаконними НПА;
- вкажіть конкретного суб'єкта, відповідального за підзаконне регулювання, а також перелік необхідних для розроблення (чи узгодження) підзаконних НПА разом із строками та порядком такого розроблення.

4. Чи передбачає ваш законопроект делегування повноважень іншим органам?

Якщо так, то:

- переконайтеся, що за такого делегування не знижується рівень можливого контролю за такими повноваженнями;
- дослідіть, чи суб'єкт, якому законопроектом делеговані повноваження, має реальну можливість здійснювати ці повноваження (наявність матеріальних, фінансових та інших ресурсів);
- визначте, чи властиве для цього суб'єкта здійснення делегованого повноваження.

5. Чи передбачає ваш законопроект положення, що викликають підвищений ризик виникнення конфлікту інтересів?

Якщо так, то встановіть чіткі правила поведінки та алгоритм дій щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

КРОК 3. ПЕРЕВІРТЕ ВАШ ЗАКОНОПРОЄКТ НА ВІДСУТНІСТЬ НЕДОЛІКІВ ПУБЛІЧНИХ ПРОЦЕДУР.

Якщо ваш законопроект регулює здійснення публічних процедур, переконайтеся в такому:

1. Чи чітко та зрозуміло вписані положення, які регламентують права та обов'язки фізичних та юридичних осіб під час здійснення публічних процедур?

Перевірте:

- Чи може суб'єктивне право приватної особи, передбачене вашим законопроектом, бути реалізованим у реальному житті? Чи не існує об'єктивних перешкод для реалізації закріпленого вами права? Якщо такі перешкоди існують, потрібно урегулювати вказані питання для подальшої реалізації закріпленого права.
- Чи не передбачено вашим законопроектом обов'язку, який через об'єктивні обставини неможливо виконати?
- Чи чітко та зрозуміло визначено обов'язки осіб приватного права або умови обмеження їхніх прав?

- Чи передбачено проектом закону право фізичної та юридичної особи реально впливати на перебіг публічної процедури (право бути вислуханим, надати матеріали, оскаржити результат публічної процедури тощо)?
- Чи можливо з положень законопроекту відмежувати правомірну поведінку від неправомірної та визначити суб'єкта, який нестиме відповідальність?

2. Чи не створюють положення законопроекту надмірних обтяжень чи штучних перешкод для отримувача адміністративної послуги?

Перевірте:

- Чи не передбачено положеннями законопроекту процедур, які вимагають невинуватих витрат ресурсів та часу або встановлюють надмірну плату за отримання такої послуги?

Переконайтеся, що особі вигідніше буде пройти певну адміністративну процедуру законним шляхом, аніж за допомогою корупції.

Переконайтеся, що встановлені вами правила або процедури можливо виконати, враховуючи всі об'єктивні обставини.

- Чи не вимагають положення вашого закону безпідставних контактів між отримувачем та надавачем адміністративної послуги?
- Якщо це можливо, передбачте отримання адміністративної послуги (або її частини) онлайн.
- Чи ви передбачили вичерпний та чіткий перелік необхідних документів та умов для отримання адміністративної послуги?

Переконайтеся, що надавачі послуги не зможуть довільно змінювати перелік необхідних документів (умов) чи вимог до них для отримання адміністративної послуги.

- Чи передбачено в проекті закону чіткий строк надання адміністративних послуг?

3. Чи не передбачені вашим законопроектом необґрунтовані привілеї або пільги для певної групи осіб? Чи не дискримінують положення законопроекту окремих осіб або групи осіб?

КРОК 4. ПЕРЕВІРТЕ ВАШ ЗАКОНОПРОЄКТ НА ПРАВИЛЬНІСТЬ РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Якщо вашим законопроектом регулюється внутрішня діяльність органів державної влади, вам треба переконатися в такому:

1. Чи передбачено законопроектом зменшення періодичності та/або обсягу звітування відповідного органу перед громадськістю або зниження ступеня безпосередньої участі громадян у діяльності відповідного органу?

Якщо так, то переконайтеся, що таке зниження рівня прозорості відповідає принципу пропорційності між громадським інтересом та ефективною роботою органу.

Обґрунтуйте необхідність зниження періодичності звітування або зниження ступеня участі громадян у діяльності органу. Поясніть, який це матиме позитивний вплив на роботу відповідного органу. Переконайтеся, що такого позитивного впливу неможливо досягнути іншим способом.

2. Чи не обмежують положення закону доступу до публічної інформації, яка перебуває в розпорядженні відповідного органу або яка підлягає обов'язковому опублікуванню?

3. Чи не запроваджуються положенням законопроєкту призначення на керівні посади в державних органах?

Якщо так, то перевірте:

- Чи передбачено законопроєктом процедуру добору (відкритого конкурсу) на керівні посади?

Якщо так, то:

- Чи не передбачено додаткових умов та/або етапів для кандидатів, які беруть участь у доборі (конкурсі)?
- Чи передбачено законопроєктом вичерпний перелік вимог до кандидатів та чіткий перелік документів та їхні форми, які повинні надати кандидати?
- Чи не встановлює законопроєкт неоднакових процедур добору (конкурсу) кандидатів на зайняття вакантних посад у відповідному органі під час проведення одного й того самого конкурсу?
- Чи передбачено законопроєктом вичерпний перелік підстав звільнення особи з відповідної посади?

Якщо законопроєктом передбачено оцінювання виконання посадовою особою її обов'язків, результати якого можуть стати підставою звільнення цієї особи з посади, то:

- Чи не звужує положення законопроєкту передбачених законом гарантій незалежності керівників державних органів?

КРОК 5. ПЕРЕВІРТЕ ЗАКОНОПРОЄКТ НА ВІДСУТНІСТЬ ТЕХНІКО-ЮРИДИЧНИХ НЕДОЛІКІВ.

1. Переконайтеся чи не містить ваш законопроєкт юридичних колізій?

Після написання законопроєкту комплексно проаналізуйте його. Перевірте, чи не суперечать один одному положення вашого законопроєкту, особливо якщо довелося вносити зміни на останніх етапах підготовки законопроєкту.

Визначте положення, які регулюють суспільні відносини, що можуть регулюватися іншими законами. Перевірте такі закони та переконайтеся, що положення вашого законопроєкту не суперечать положенням відповідного закону.

2. Чи не містить ваш законопроект юридичних прогалин?

Після написання законопроекту проаналізуйте його положення. Змоделюйте декілька реальних ситуацій, які можуть виникнути під час застосування вашого законопроекту. Переконайтеся, що ви врегулювали всі потенційні ситуації, які можуть виникнути під час правозастосування.

Якщо ваш законопроект, наприклад, передбачає надання нових повноважень певному існуючому державному органу, то переконайтеся, що законопроектом передбачено внесення змін до закону, який регулює діяльність такого органу та інших законів, в яких можуть бути передбачені повноваження цього органу. Перевірте, чи ви передбачили всі необхідні зміни до чинного законодавства для реалізації вашого закону – і до загального, і спеціального.

У разі встановлення заборонних норм, переконайтеся, що законодавство передбачає можливість притягнення винних осіб до відповідальності – як в матеріальному, так і процесуальному законодавстві.

3. Чи не містить ваш законопроект процедурних недоліків?

Переконайтеся, що:

- Пояснювальна записка до законопроекту містить обґрунтування необхідності не лише його прийняття в цілому, а й усіх ключових змін. Переконайтеся, що запропоноване регулювання охоплює те, що закріплено в пояснювальній записці та не суперечить йому. Інакше це викличе сумніви в правдивості задекларованої мети такого регулювання.
- Законопроект містить належне фінансово-економічне обґрунтування у разі, якщо прийняття законопроекту призведе до зміни показників бюджету. Законопроекти, які можуть спричинити або передбачають зміни у фінансуванні суб'єктів у сферах з високим рівнем корупції³⁹, повинні передбачати детальне пояснення та обґрунтування таких змін.
- Положення законопроекту відповідають порівняльній таблиці та іншим супровідним документам, особливо в частині внесення змін до інших законів;
- Відсутні будь-які недоліки або суперечності між текстом законопроекту та супровідними документами, які можуть створити невизначеності, спотворити суть запропонованих змін або іншим чином ускладнити розуміння та опрацювання законопроекту парламентом.

КРОК 6. НАДАЙТЕ ВАШ ЗАКОНОПРОЄКТ ІНШИМ ОСОБАМ ДЛЯ ОТРИМАННЯ ЗАУВАЖЕНЬ, ПРОПОЗИЦІЙ ТОЩО.

Якщо ваш законопроект уже готовий, зверніться до осіб, чії права та інтереси зачіпатиме ваш закон (стейкхолдерів). Це можуть бути профільні організації, об'єднання, асоціації, профспілки чи окремі фізичні або юридичні особи, які не брали участі в його розробленні.

Попросіть стейкхолдерів детально проаналізувати ваш проєкт закону на наявність потенційних проблем під час подальшого правозастосування. Поцікавтеся, чи запроваджені вами механізми працюватимуть на практиці. Запропонуйте їм надати свої рекомендації та виправлення. Для більш об'єктивної оцінки законопроекту зверніться до всіх зацікавлених сторін, зокрема до органів державної влади.

Крім того, ви можете звернутись по допомогу до громадських організацій, які проводять незалежну антикорупційну експертизу, для виявлення та усунення корупціогенних факторів до моменту реєстрації законопроекту.

³⁹ <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/Priorytetni-galuzi-dlya-analizu.pdf>

ЧЕК-ЛИСТ КОРУПЦІОГЕННИХ ФАКТОРІВ

Цей чек-лист корупціогенних факторів складений на основі двох офіційних Методологій – НАЗК та Мін'юсту, а також на основі методологій громадськості. Корупціогенні фактори, які повторювалися або були близькими за змістом, вказано один раз, натомість ті, що були відмінними, вказано в оригінальному формулюванні. Усі корупціогенні фактори об'єднано в групи на розсуд автора цього посібника. Для більш точної інформації про кожен корупціогенний фактор потрібно звертатися до конкретної Методології.

Цей чек-лист є дороговказом під час здійснення антикорупційної експертизи законопроектів. Використовуйте його для позначення наявності чи відсутності певного корупціогенного фактора в конкретному законопроекті.

№	Корупціогенний фактор
1.	Неналежне визначення повноважень суб'єктів владних повноважень
1.1.	Надмірні дискреційні повноваження
1.2.	Дублювання повноважень
1.3.	Неналежне регулювання підзаконними нормативно-правовими актами
1.4.	Необґрунтоване делегування повноважень
1.5.	Відсутність чи недосконалість процедури вирішення конфлікту інтересів
1.6.	Поєднання нормотворчих, розпорядчих, контролюючих функцій у повноваженнях одного суб'єкта владних повноважень
1.7.	Необґрунтоване державне регулювання
1.8.	Відсутність чітких критеріїв оцінки діяльності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та механізмів контролю за її діяльністю
1.9.	Невизначеність меж персональної відповідальності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за свої рішення, дії чи бездіяльність
2.	Недоліки публічних процедур
2.1.	Нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності юридичних та фізичних осіб під час здійснення публічних процедур
2.2.	Створення надмірних обтяжень чи штучних перешкод для отримувачів адміністративних послуг
2.3.	Необґрунтоване встановлення пільг, переваг або інших привілеїв для юридичних та фізичних осіб
2.4.	Створення умов для обов'язкового особистого контакту юридичних та фізичних осіб або їхніх представників із суб'єктом владних повноважень

№	Корупціогенний фактор
2.5	Необґрунтоване встановлення пільг, переваг або інших привілеїв для юридичних та фізичних осіб (фаворитизм), дискримінація
2.6	Відсутність чи недоліки конкурентних (тендерних) процедур у сфері публічних закупівель
3.	Корупціогенні фактори у сфері регулювання внутрішньої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування
3.1.	Зменшення рівня прозорості та відкритості в діяльності відповідного органу
3.2.	Недоліки процедур добору на вакантні посади у відповідному органі
3.3.	Недоліки регулювання підстав і процедури звільнення посадових чи службових осіб
3.4	Відсутність чіткого розділення повноважень між адміністративною та політичною діяльністю у відповідному органі
4.	Ускладнення реалізації передбачених законодавством заходів із запобігання чи протидії корупції
4.1.	Необґрунтоване застосування до певної категорії осіб винятків з антикорупційних вимог, заборон та обмежень, обмеження здійснення стосовно них контролю, моніторингу, інших заходів щодо запобігання чи протидії корупції
4.2.	Запровадження правового регулювання, що дасть змогу уникати кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової відповідальності
4.3.	Звуження змісту чи обсягу існуючих повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції
5.	Інші корупціогенні фактори та недоліки, які сприяють виникненню корупційних ризиків
5.1.	Юридична колізія
5.2.	Прогалина
5.3.	Процедурні недоліки
5.4.	Порушення вимог нормопроектувальної техніки
5.5	Технічні помилки в тексті, пропущення слів тощо
5.6	Неправдиві цілі прийняття законопроєкту
6.	Використання правових конструкцій оцінного характеру
Цей список корупціогенних факторів не є вичерпним	

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Презентація результатів дослідження «Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність». <https://euaci.eu/ua/news/prezentaciya-doslidzhennya-korruptsiya-v-ua-2020>
2. Індекс сприйняття корупції – 2019. <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/>
3. https://mvs.gov.ua/ua/pages/274_Statistika.htm/
4. https://nazk.gov.ua/uk/departament-koordinatsiyi-antikoruptsiynoyi-polityky__trashed/antikoruptsiyna-ekspertyza/
5. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/464613/>
6. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70007
7. Рахункова палата (проєкт Антикорупційної програми Рахункової палати на...rp.gov.ua/Corruption/Pr_antikor_prog_2018)
8. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. <https://zakon.rada.gov.ua/go/v1395323-17>
9. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69206
10. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 20.10.2020. <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/MetodologD196D18F.pdf>
11. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади. <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/methodology.pdf>
12. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи / Центр політико-правових реформ. <http://185.65.244.102/ua/news/5226-metodologiya-provedennya-gromadskoyi-antikoruptsiynoyi-ekspertizi>
13. <https://rge9.izi.institute>
14. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи Інституту законодавчих ідей. <https://izi.institute/metodologiya/>
15. Гаєк Ф. А. Конституція свободи / Мирослава Олійник (пер. з англ.), Андрій Королишин (пер. з англ.). – Львів, 2002. – С. 218.
16. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / Б. Таманага; [пер. з англ. А. Іщенка]. – Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – С. 133; цит. за: Венгер В. М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу верховенства права // Наукові записки НаУКМА. – 2013. – Т. 144-145: Юридичні науки. – С. 50. <https://core.ac.uk/download/pdf/149240296.pdf>
17. Додаток до Рекомендації № Р (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи.
18. Верховний Суд «Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією» https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/

19. Кримінально-правове регулювання в Україні: реалії та перспективи (аналітичні матеріали) / М. В. В'юник, М. В. Карчевський, О. Д. Арланова; упоряд. Ю. В. Баулін. – Харків: Право, 2020.
20. Круглий стіл Комітету з податкового і митного права Асоціації юристів України, присвячений проблемі судового контролю дискреційних повноважень. https://jurliga.ligazakon.net/ua/news/137704_romano-germanska-diskreetsiya-po-ukranski
21. <https://yefimov-partners.com/2020/08/19/верховний-суд-про-дискреційні-повнов/>
22. <https://hcj.gov.ua/news/oleg-prudyvus-obsyag-i-mezhi-prava-posadovyh-osib-organiv-derzhavnoyi-vlady-diyaty-za-pevnyh>
23. Дослідження No 711/2013 Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) Мірило правовладдя (Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016). переклад українською: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-ukr\(C,c.25\)](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-ukr(C,c.25)).
24. 100+ корупційних схем: антикорупційний порядок денний для Уряду та громадськості / ГО «Разом проти корупції». <https://rpr.org.ua/news/100-koruptsiynykh-skhem-antykoruptsiynyy-poriadok-denny-dlia-uriadu-ta-hromads-kosti/>
25. <http://nashigroshi.org/2018/11/29/kabmin-zakripyv-koshtovnu-monopoliiu-otochennia-yatsenka-na-dostup-do-bazy-otsinok-fdmu/>
26. Корупційні ризики у процедурі безоплатної приватизації: аналітичний огляд. Корупційні ризики у сфері земельних відносин / Департамент запобігання та виявлення корупції. – Грудень 2020. https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/Ryzyky_pryvatyzatsiya_2011.pdf
27. 100 корупційних схем в регіонах України / Коаліція антикорупційних громадських організацій. https://drive.google.com/file/d/1VLKashCO4h5VVMXR7YclovtBBZnPMgwS/view?fbclid=IwAR3P_itbxH3VzxdN7HklqtArNJ2X8gO5v6l_kf7oZdZwfhT7OdFMWmbrKc
28. Пріоритетні галузі для стратегічного аналізу корупційних ризиків: аналітичне дослідження. – Жовтень 2020. <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/Priorytetni-galuzi-dlya-analizu.pdf>

Ця публікація підготовлена проектом ЄС-ПРООН з парламентської реформи.

Думки, висновки та рекомендації, викладені в цій публікації, не відображають офіційної позиції Європейського Союзу або ПРООН.