



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До № 4135
від 21.09.2020
(друге читання)

Зауваження до проекту Закону України «Про засади державної антикорупційної політики України на 2021-2025 роки» (реєстраційний № 4135)

У Головному юридичному управлінні розглянуто підготовлений до другого читання Комітетом з питань з питань правоохоронної діяльності проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики України на 2021-2025 роки» (далі – законопроект), підготовлений Комітетом Верховної Ради України з питань антикорупційної політики до розгляду у другому читанні.

Насамперед звертаємо увагу, що зберіг свою актуальність висновок Головного науково-експертного управління до зазначеного проекту. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне ще раз звернути увагу на найбільш суттєві зауваження Головного науково-експертного управління та висловити нові зауваження до законопроекту.

Стосовно загальних підходів, запропонованих цим законопроектом, слід зазначити, що положення законопроекту щодо «визначення Верховною Радою України засад державної антикорупційної політики на відповідний період в Антикорупційній стратегії, яка затверджується законом» та щодо «державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії» не узгоджуються з конституційними приписами, оскільки до повноважень ні парламенту, ні уряду не віднесено розроблення та затвердження відповідних «стратегій».

Так, відповідно до статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України віднесено, зокрема, прийняття законів; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Частиною другою статті 85 Конституції України встановлено, що Верховна Рада України може здійснювати лише повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання. *«Пряма дія норм*

Конституції України означає, що ці норми застосовуються безпосередньо; законами України та іншими нормативно-правовими актами можна лише розвивати конституційні норми, а не змінювати їх зміст» (абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 8 вересня 2016 року № 6-рп/2016).

Зазначені положення Конституції України знайшли свій розвиток у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», відповідно до змісту статті 3 якого посилення протидії корупції та тіньовій економічній діяльності, забезпечення безумовного дотримання принципів законності насамперед вищими посадовими особами держави, політиками, суддями, керівниками правоохоронних органів і силових структур віднесено до основних засад політики у сфері розбудови державності, а також у положеннях Закону України «Про запобігання корупції», що визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Виходячи з наведеного, навряд чи можна вести мову про те, що саме засади державної антикорупційної політики повинні переглядатися та корегуватися кожні 3-5 років. Академічний тлумачний словник української мови в 11-ти томах визначає лексему «засада», як основу чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки. Отже, на рівні реалізації державної політики скоріше має йтися про особливості діяльності щодо належного та ефективного впровадження таких засад.

Таким чином, хоча законопроект і має назву «Про засади державної антикорупційної політики в Україні на 2021-2025 роки», і відповідно до частини першої статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» (у редакції законопроекту) засади державної антикорупційної політики на відповідний період визначаються Верховною Радою України в Антикорупційній стратегії, яка затверджується законом, проте із тексту самої стратегії вбачається, що вона містить не засади, а «пріоритетні сфери» реалізації антикорупційної політики (п. 1.3. Антикорупційної стратегії).

Отже, положення частини першої статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» (у редакції законопроекту) в частині змісту Антикорупційної стратегії не відображають дійсного змісту такої стратегії, відповідно і назва законопроекту не відповідає ні змісту такої стратегії, ні тим положенням, які закладаються у зміни до Закону України «Про запобігання корупції».

У свою чергу, аналіз змісту законопроекту дає змогу дійти висновку, що загальні риси та механізми, притаманні процедурам розробки та затвердження Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії цілком екстраполюються на аналогічні за своїм змістом механізми розробки та затвердження загальнодержавної цільової програми.

Відповідно ж до статті 10 Закону України «Про державні цільові програми» розроблені загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля за поданням Кабінету Міністрів України затверджуються законом. Інші державні цільові програми за поданням державних замовників затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Такий розподіл повноважень ґрунтується на вимогах Конституції України (статті 6, 19, п. 6 ч. 1 ст. 85), згідно з якими до відання Верховної Ради України належить затвердження «загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля».

У зв'язку з наведеним, на нашу думку, розробка та затвердження Антикорупційної стратегії є зайвою ланкою у реалізації антикорупційної політики, яка не несе правового навантаження, водночас її розробка потребує залучення додаткових адміністративних та фінансових ресурсів, а обов'язок Верховної Ради України її затверджувати не узгоджується із положеннями Конституції України.

Також слід зазначити, що назва проекту не відповідає його змісту і з точки зору правил законодавчої техніки. Хоча проект має назву «Про засади державної антикорупційної політики в Україні на 2021-2025 роки», його текст у вигляді додатку не містить жодних положень, які можуть вважатися законодавчими приписами із визначенням засад антикорупційної політики держави.

Нормативно-правовий характер законів безпосередньо впливає з частини другої статті 8, частин другої та третьої статті 57 та частини першої статті 58, 92 Конституції України. У цьому контексті варто нагадати про Рішення Конституційного Суду України справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України від 7 липня 1998 року, у якому термін «закон» орган конституційної юрисдикції визначив як «юридично цілісний і структурно завершений нормативно-правовий акт, який приймається Верховною Радою України відповідно до її конституційних повноважень».

Крім того, положення законопроекту щодо строків розроблення, змісту, фінансового забезпечення «засад державної антикорупційної політики на відповідний період» потребують доопрацювання та узгодження з нормами бюджетного законодавства та процедурами, встановленими Бюджетним кодексом України.

Зокрема, у запропонованих законопроектом змінах до Закону України «Про запобігання корупції» (стаття 18-1) Державна антикорупційна програма «повинна, зокрема, містити інформацію про джерела та обсяги фінансових ресурсів, необхідних для виконання відповідних заходів».

У пункті 1.3 Антикорупційної стратегії передбачено: «щодо кожного з очікуваних стратегічних результатів у державній антикорупційній програмі визначаються заходи, показники результативності виконання кожного заходу,

виконавці заходу, строки виконання заходу, а також джерела та обсяги фінансових ресурсів, необхідних для їх виконання».

Проте наведена вище редакція положень законопроекту не узгоджується з приписами статті 95 Конституції України та суперечить нормам Бюджетного кодексу щодо визначення виключно законом про державний бюджет України на відповідний бюджетний період будь-яких видатків держави на загальносупільні потреби, розміру і цільового спрямування цих видатків.

Крім того, згідно із статтею 4 Бюджетного кодексу України «Державний бюджет України встановлюється виключно цим Кодексом та законом про Державний бюджет України. Якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у цьому Кодексі, застосовуються відповідні норми цього Кодексу».

Необхідно також уточнити строк набрання чинності законом, виходячи з вимог статті 27 Бюджетного кодексу України про розгляд законопроектів, що впливають на показники бюджету, та введення в дію таких законів.

Запропонована законопроектом редакція всупереч принципам правової визначеності і ясності правової норми допускає неоднозначне розуміння змісту відповідних положень проекту.

У пункті 4 Прикінцевих положень Кабінету Міністрів України доручено «передбачати у проектах законів України про Державний бюджет України на 2022 та наступні роки видатки, пов'язані з реалізацією положень цього Закону».

При цьому, зважаючи на редакцію відповідних положень цього Закону, неможливо навіть орієнтовно визначити, про які саме видатки йдеться.

Так, за очікуваним стратегічним результатом, сформульованим у підпункті 5 пункту 2.1.1, «на потреби формування та реалізації антикорупційної політики виділяються достатні фінансові ресурси та інші необхідні ресурси».

У пункті 2.1.5 Стратегії запропоновано «на противагу існуючим корупційним практикам створено зручні законні способи задоволення потреб фізичних і юридичних осіб, що передусім передбачає: забезпечення належної нормативно-правової, організаційної і фінансової бази для скоординованих дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

У підпункті 1 пункту 2.2.2 Стратегії як очікуваний стратегічний результат визначено «забезпечено належну організаційну та фінансову основу для скоординованих дій з її виконання».

Відтак, редакція наведених та інших положень законопроекту не відповідає критерію якості правових норм, що не сприятиме вдосконаленню законодавчого унормування у сфері запобігання корупції.

Крім того, згадане доручення Кабінету Міністрів України «у шестимісячний строк з дня набрання чинності цим Законом передбачати у проектах законів України про Державний бюджет України на 2022 та наступні

роки відповідні видатки» є юридично некоректним та не містить завершеного механізму його реалізації.

Стосовно безпосередньо положень законопроекту слід зазначити наступне.

1. Відповідно до частини першої статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» (у редакції законопроекту) засади державної антикорупційної політики на відповідний період визначаються Верховною Радою України в Антикорупційній стратегії, яка затверджується законом.

У зв'язку з цим, а також наведеним вище в частині відсутності у тексті законопроекту положень, які можуть вважатися законодавчими приписами із визначенням засад антикорупційної політики держави, на нашу думку, у проекті представленого закону слід було б узгодити назву і зміст: законопроект мав би називатися «Про затвердження Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки».

2. Положеннями законопроекту стаття 18 Закону України «Про запобігання корупції» викладається у новій редакції, відповідно до якої змінюється предмет її регулювання: якщо чинна редакція присвячена антикорупційній політиці, то у редакції законопроекту – Антикорупційній стратегії.

Поняття «політика» за своєю суттю є абстрактним явищем, покликаним позначати загальний напрямок, характер діяльності держави, які, в свою чергу, знаходять вияв у конкретних документах в залежності від рівня формування та реалізації політики. Антикорупційна ж стратегія – це в першу чергу документ. Отже відповідним чином мав би змінитися і зміст відповідної статті.

Водночас зі змісту статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» (у редакції законопроекту) не вбачається правова природа такого документу як Антикорупційна стратегія. Не визначені, зокрема, її мета, зміст, структура, призначення в період дії (документ довогострокового планування, що містить пріоритетні напрями, стратегічні цілі розвитку та очікувані результати їх досягнення тощо), на які приблизно строки вона може затверджуватися тощо.

Відповідно до частини третьої статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» (у редакції законопроекту) Національне агентство розробляє проект Антикорупційної стратегії відповідно до вимог цього Закону не пізніше 1 серпня року, у якому завершується дія попередньої Антикорупційної стратегії.

Водночас положення законопроекту не містять положень, протягом якого часу Кабінет Міністрів України має подати до Верховної Ради України відповідний законопроект. За відсутності відповідного регулювання неможливо буде спрогнозувати реальний період дії відповідної Антикорупційної стратегії, а також обсяги фінансування заходів, передбачених відповідною державною антикорупційною програмою.

Так, відповідно до цього законопроекту Антикорупційна стратегія затверджується на 2021-2025 роки. Водночас за самих оптимістичних прогнозів щодо прийняття цього законопроекту як закону та набрання ними чинності, а

також з урахуванням строку, який надається Кабінету Міністрів України для затвердження державної антикорупційної програми, реальна реалізація Антикорупційної стратегії розпочнеться лише наприкінці 2021 року. З урахуванням наведеного, на нашу думку, слід було б вести мову про Антикорупційну стратегію на 2022-2026 роки.

Також відсутня логіка і у визначенні часу оприлюднення національної доповіді щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики (стаття 20 Закону України «Про запобігання корупції» (у редакції законопроекту)).

Так, відповідно до положень законопроекту її підготовка здійснюється у рік завершення дії Антикорупційної стратегії і оприлюднюється вона не пізніше 1 квітня. При цьому, основну частину змісту такої доповіді становить звіт про стан реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії, тобто до завершення періоду дії відповідної державної антикорупційної програми залишатиметься ще 8 місяців, протягом яких продовжуватиметься реалізація програмних заходів, і які до 1 квітня не можуть бути включені в загальну картину ефективності реалізації Антикорупційної стратегії.

Таким чином, щодо Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки у відповідній національній доповіді буде висвітлено лише 3,5 роки реальної реалізації замість 5-ти запланованих.

Згідно з частиною шостою статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» (у редакції законопроекту) за результатами моніторингу та оцінки ефективності реалізації Антикорупційної стратегії Національне агентство має право ініціювати питання щодо внесення до неї змін. Внесення змін до Антикорупційної стратегії відбувається із залученням Національного агентства.

У зв'язку з наведеним слід звернути увагу, що оскільки зі змісту законопроекту не вбачається змістовне наповнення Антикорупційної стратегії, а із положень самої Антикорупційної стратегії випливає, що вона у кожній із «пріоритетних сфер» визначає ключові проблеми та формулює стратегічні результати, факт ініціювання питання щодо внесення змін до переліку ключових проблем та/або стратегічних результатів, по суті, означатиме відсутність у відповідних суб'єктів державного управління стратегічного бачення розвитку та реалізації державної антикорупційної політики в межах строку дії такої стратегії.

В частині «залучення» Національного агентства до внесення змін слід зазначити, що подібна форма співпраці з одного боку носить суто формальний характер, а з іншого боку є обов'язковою зовнішньою процедурою для законодавця, недотримання якої не матиме жодних негативних наслідків.

3. Відповідно до абзацу другого частини четвертої статті 18¹ Закону України «Про запобігання корупції» (у редакції законопроекту) внесення змін до державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії без

проведення їх громадського обговорення та погодження з Національним агентством не допускається.

Оскільки положеннями законопроекту не передбачається необхідність громадського обговорення при розробці державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії, необхідність такого обговорення при внесенні змін до програми виглядає нелогічною.

4. Згідно з положеннями частини першої статті 18² Закону України «Про запобігання корупції» (у редакції законопроекту) координація реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії здійснюється Національним агентством у визначеному ним порядку.

В частині слів «координація реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми» наведена норма носить ознаки правової невизначеності, оскільки не зрозуміло, протягом якого періоду повинна здійснюватися відповідна координаційна діяльність, у чому вона полягає, з чого випливає необхідність здійснення такої діяльності тощо.

Так, відповідно до частини п'ятої статті 18 Закону України «Про запобігання корупції» (у редакції законопроекту) *Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії, яка розробляється Національним агентством з урахуванням особливостей, встановлених відповідною стратегією і цим Законом*, та затверджується Кабінетом Міністрів України у шестимісячний строк з дня набрання чинності законом, яким затверджено Антикорупційну стратегію.

Таким чином, після затвердження державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії мова мала б йти не про координацію її виконання, а про контроль за її виконанням.

В частині слів «координація ... здійснюється Національним агентством у визначеному ним порядку» зазначене положення не враховує положення статті 19 Конституції України, відповідно до якої 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.

Відповідно до статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» забезпечення координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції віднесено до основних повноважень Кабінету Міністрів України.

Разом з тим, частиною другою статті 18² Закону України «Про запобігання корупції» (у редакції законопроекту) передбачається утворення і діяльність Координаційної робочої групи з питань антикорупційної політики при Національному агентстві.

Основними завданнями цього консультативно-дорадчого органу є сприяння координації дій органів державної влади щодо реалізації Антикорупційної стратегії і виконання заходів державної антикорупційної програми з її виконання, підготовка пропозицій щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики (у тому числі щодо удосконалення нормативно-правової бази).

За такого підходу, законодавець вказує Кабінету Міністрів України, як саме і у який спосіб він має виконувати покладені на нього законодавчими актами повноваження, а відтак – перебирає на себе виконання повноважень Уряду.

Як вже неодноразово зазначалося Головним юридичним управлінням, такий законодавчий підхід не відповідає приписам статей 6 та 19 Конституції України, а також правовій позиції Конституційного Суду України, згідно з якою неухильне дотримання органами державної влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу влади, є запорукою їх єдності та важливою передумовою стабільності і злагоди в державі (рішення від 2 березня 1999 року № 2-рп, від 1 квітня 2008 року № 4-рп, від 8 вересня 2009 року № 19-рп, від 11 березня 2011 року № 2-рп).

В частині затвердження персонального складу Координаційної робочої групи з питань антикорупційної політики абзаци другий та третій статті 18² Закону України «Про запобігання корупції» (у редакції законопроекту) потребують узгодження, оскільки із положень абзацу третього випливає, що до такої групи повинні входити *усі* виконавці заходів державної антикорупційної програми.

З урахуванням наведеного, координація реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми та створення Координаційної робочої групи з питань антикорупційної політики є дещо штучними елементами існуючого механізму контролю за належним виконанням органами державної влади своїх повноважень, що потребуватимуть значного залучення адміністративного ресурсу.

5. Положення статті 18³ Закону України «Про запобігання корупції» (у редакції законопроекту), відповідно до змісту якої «Національне агентство забезпечує моніторинг та оцінку ефективності реалізації Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії у визначеному ним порядку», не узгоджується із положеннями статті 19 Конституції України, відповідно до якої 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.

6. У частині третій статті 20 Закону України «Про запобігання корупції» (у редакції законопроекту, що визначає зміст національної доповіді щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики, пункти 2 та 5 частково дублюються за змістом.

7. Пункт 5 розділу II законопроекту, що містить доручення Національному агентству забезпечити створення та ввести в експлуатацію інформаційну систему моніторингу реалізації антикорупційної політики, за своїм змістом є перехідним положенням, що визначає порядок оприлюднення інформації про результати моніторингу та оцінки ефективності державної антикорупційної політики до початку роботи інформаційної системи моніторингу реалізації антикорупційної політики.

Отже зазначений пункт слід було б редакційно оформити саме як перехідне положення, а розділ II законопроекту назвати «Прикінцеві та перехідні положення».

Зауваження до тексту Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки

8. У пункті 1.2. Стратегії визначені принципи антикорупційної політики на 2021-2025 роки.

Передусім слід зазначити, що наведений перелік «принципів» у дійсності містить перелік пріоритетних видів діяльності із реалізації антикорупційної політики і до принципів політики стосунку не має.

Так, серед принципів антикорупційної політики слід було б вирізнити такі, як пріоритету засобів запобігання корупції щодо засобів боротьби із нею, нетерпимості до проявів корупції, залучення громадськості, наукової обґрунтованості тощо.

Крім того, оскільки поняття «принцип» Академічний тлумачний словник української мови в 11-ти томах визначає як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін., на нашу думку, недоцільно вести мову про принципи антикорупційної політики на певний період. Натомість, перелік принципів державної антикорупційної політики слід було б визначити у Законі України «Про запобігання корупції».

9. Пункт 1.3. Антикорупційної стратегії по суті дублює положення норм Закону України «Про запобігання корупції» (у редакції законопроекту), що регулюють питання створення та реалізації Антикорупційної стратегії. На нашу думку, подібне дублювання не узгоджується із принципом економії нормативного матеріалу, оскільки наведені положення законопроекту після прийняття стануть обов'язковими для усіх стратегій незалежно від періоду їх дії.

У абзаці третьому пункту 1.3. визначено, що у кожній із пріоритетних сфер Антикорупційна стратегія визначає ключові проблеми та формулює стратегічні результати, яких слід досягти для їх вирішення. Ці результати сформульовано

таким чином, щоб вони давали однозначне розуміння комплексу заходів, необхідних для їх реалізації.

У зв'язку з наведеним слід зазначити, що процес вирішення проблеми можна відтворити у такій спрощеній схемі:

окреслення проблеми – визначення причин, що її створюють – застосування заходів впливу на причину – розв'язання проблеми або зниження інтенсивності її проявів.

Як вбачається з наведеної редакції у положеннях Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки не визначаються причини проблем, що потребують розв'язання. А отже, по суті, відсутній прозорий причинно-наслідковий зв'язок між причинами проблеми та так званими «очікуваними стратегічними результатами», які повинні давати «однозначне розуміння комплексу заходів, необхідних для їх реалізації».

Тобто змістовне наповнення Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки відштовхується не від визначення причин, що породжують прояви корупції, а від «очікуваних стратегічних результатів», які в контексті цього ж законопроекту можуть формуватися безвідносно до дійсних причин заявлених проблем.

Таким чином, відсутність прозорого причинно-наслідкового зв'язку між причинами проблеми та очікуваними стратегічними результатами може сприяти лобіюванню специфічних інтересів окремими посадовими особами, що є серйозним корупціогенним фактором.

В частині слів «формулює стратегічні результати, яких слід досягти для їх (проблем) вирішення» слід зазначити, що на тлі надто широкого окреслення проблем, твердження про те, що досягнення очікуваних стратегічних результатів гарантує вирішення проблем, є надто оптимістичним і не враховує множинності та багатоаспектності факторів, що породжують прояви корупції.

Про надто широкий підхід до окреслення проблем та відсутність детального аналізу конкретних причин їх виникнення можуть свідчити використання таких формулювань, як «вади законодавства» (п. 2.3.1.), «недостатня якість законодавства» (п. 2.4.2.), «наявність корупційних ризиків, обумовлених прогалинами та недосконалістю законодавства» (п. 3.1.4.), «неефективне державне регулювання» (п. 3.2.4.), «існуюча модель управління у суб'єктах господарювання державного сектору економіки є неефективною, наслідком чого є збитки та корупція» (п. 3.4.1.), «надмірна концентрація повноважень ... спричиняє конфлікт інтересів та масові зловживання» (п. 3.5.9.) тощо.

Також неможливо погодитися із переліком індикаторів реалізації Антикорупційної стратегії, оскільки для Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, з огляду на її зміст, а також наведене вище, індикатором ефективності має бути рівень досягнення очікуваних стратегічних результатів.

В частині використання слів «найкращих світових практик» слід зазначити, що наведене поняття є оціночним, і не зовсім зрозуміло який саме суб'єкт

повинен визначати найкращі світові практики і ступінь їх реалізації в ухвалених нормативно-правових актах.

10. У абзаці четвертому підпункту 1.1 пункту 1 "Загальні положення" авторами законопроекту вживаються назви країн "Грузія" та "Польща". У цьому контексті слід дотримуватись вживання офіційних назв держав: Республіка Польща, Республіка Грузія.

11. Підпункт 7 пункту 2.3.1 викладено без належної юридичної визначеності, яка є складовою принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України), на необхідність дотримання якого неодноразово звертав увагу у своїх рішеннях Конституційний Суд України (зокрема, в рішеннях від 20 грудня 2017 року №2-рп/2017, від 27 лютого 2018 року №1-рп/2018 та інших). Це стосується, зокрема, зазначеного положення законопроекту, в якому текст правової норми викладено незрозуміло, без належної чіткості, що потенційно може створити ґрунт для неоднакового застосування та необхідності роз'яснення його змісту, а саме:

«2.3.1. Проблема. Вади законодавства та недостатність ефективних ризик-орієнтованих механізмів виявлення конфлікту інтересів обмежують можливості мінімізації корупції за рахунок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Очікувані стратегічні результати:

7) внесено системні зміни до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою врегулювання питань запобігання конфлікту інтересів, можливості суміщення посад служби в органах місцевого самоврядування із статусом депутатів місцевих рад».

З огляду на констатацію факту про внесення змін в зазначені закони з метою врегулювання питань запобігання конфлікту інтересів (підпункт 7), поставлена проблема у пункті 2.3.1 проекту щодо «вади законодавства та недостатність ефективних ризик-орієнтованих механізмів виявлення конфлікту інтересів», на нашу думку, втратила актуальність.

Проте, слід зазначити, що у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» питання конфлікту інтересів посадових осіб місцевого самоврядування регулюється статтею 12¹ «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» (в редакції Закону № 1700-VII від 14.10.2014), а у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» – статтею 59¹ «Конфлікт інтересів» (в редакції Закону № 1258-IX від 19.02.2021).

12. У проекті в частині реформування податкових відносин не враховано засад податкового законодавства.

Наприклад:

1) у підпункті 3.2.2 передбачається забезпечити опублікування у форматі відкритих даних фінансової звітності, інформації про ризиковість платників податків згідно з Єдиним реєстром податкових накладних.

Однак, Єдиним реєстром податкових накладних користуються лише платники ПДВ, натомість ризик - ймовірність недекларування (неповного декларування) платником податків податкових зобов'язань, невиконання платником податків іншого законодавства, контроль за яким покладено на контролюючі органи (підпункт 14.1.221 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України). Тобто «ризиковими» можуть бути не лише платники ПДВ;

2) у підпункті 3.3.6, як проблему, виділено наявність в органів податкової служби функцій щодо застосування фінансових санкцій, а очікуваним стратегічним результатом передбачено утворення на прозорих і конкурсних засадах нового органу із досудового розслідування злочинів у фінансовій сфері.

Однак, відповідно до статті 111 Податкового кодексу України За порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, застосовуються такі види юридичної відповідальності:

- фінансова;
- адміністративна;
- кримінальна.

Фінансова відповідальність, що встановлюється згідно з цим Кодексом, застосовується у вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів).

Водночас відповідно до статті 4 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» одним з основних завдань Бюро є розслідування *кримінальних* правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави;

3) у цьому ж підпункті очікуваними в якості стратегічних результатів визначено, що головним критерієм для оцінки ефективності роботи органів податкової служби та їх посадових осіб є ступінь дотримання законодавства із сплати податків, а не виконання плану із надходжень до бюджету, а також, що пріоритетним напрямом роботи органів податкової служби є консультації та роз'яснення для платників податків.

По-перше, незрозуміло, про дотримання законодавства ким – контролюючими органами чи платниками податків йдеться.

По-друге однією з основних функцій контролюючих органів є здійснення адміністрування податків, зборів, платежів, у тому числі проведення відповідно до законодавства перевірок та звірок платників податків. Адміністрування податків і зборів не обмежується наданням консультацій та роз'яснень.

Слід зазначити, що існування інституту податкових консультацій як певного «квазі-нормативного» регулювання податкових відносин, якраз і є корупціогенним фактором - наприклад, положення статті 52 Податкового кодексу України, за якою «індивідуальна податкова консультація має індивідуальний характер і може використовуватися виключно платником податків, якому надано таку консультацію», або статті 53 цього Кодексу, відповідно до якої «у разі коли положення індивідуальної податкової

консультації суперечать положенням узагальнюючої податкової консультації, застосовуються положення узагальнюючої податкової консультації. Платник податків та/або податковий агент, які діяли відповідно до податкової консультації, не звільняються від обов'язку сплати податкового зобов'язання, визначеного цим Кодексом».

Водночас «ступінь дотримання законодавства із сплати податків» обумовлюється не лише роботою контролюючих органів, а й законодавчим регулюванням, зокрема дотриманням принципів соціальної справедливості, нейтральності оподаткування, забезпечення однакового підходу до всіх платників податків, рівномірності та зручності сплати, стабільності тощо;

4) у підпункті 3.5.5. йдеться встановлення ставок орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної форм власності на основі їх ринкової вартості.

Враховуючи термінологію статті 288 Податкового кодексу України, у даному пункту слово «ставок» слід замінити словом «розміру».

13. У підпункті 3.2.3 пункту 3.2 вказується, як проблема "надмірне та необґрунтоване регуляторне навантаження на бізнес, що обумовлює високий рівень корупції у цій сфері" та такий очікуваний стратегічний результат, зокрема як "3) спрощено та забезпечено можливість відкриття поширених видів бізнесу онлайн згідно з принципом життєвих ситуацій". Водночас зі змісту проекту загалом неможливо однозначно встановити суть терміна "принцип життєвих ситуацій", а відповідно і досягти чіткого очікуваного результату.

14. У підпункті 3.2.4 пункту 3.2 декларується така проблема, як "неефективне державне регулювання, що заважає доброчесному бізнесу розвиватися та обумовлює корупційні практики". При цьому передбачено, зокрема такі очікувані стратегічні результати:

- "1) у процедурах прийняття рішень у сфері формування державної політики у законодавчій та виконавчій гілках влади впроваджено структурований ефективний процес аналізу політики, продовжено системний аналіз регулювання ринків та впровадження його рекомендацій". Проте поза увагою залишено вдосконалення прийняття рішень органами місцевого самоврядування (статті 140, 144 Конституції України), а також судової гілки влади, яка відіграє значну роль у захисті прав суб'єктів права власності та господарювання (статті 13, 41, 55, 56, 124 Конституції України);

- "2) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування запроваджено систему оплати праці на основі класифікації посад та преміювання залежно від особистого внеску в загальний результат роботи органу; оплата праці є гідною та прогнозованою, що дає змогу залучати та утримувати доброчесний, професійний та мотивований штат". Щодо цього очікуваного результату, то досить складно встановити логічно-смысловий зв'язок проблеми з очікуваним результатом, а тому це положення потребує додаткового обґрунтування.

15. У пункті 2 "Очікувані стратегічні результати" підпункту 3.2.5 пункту 3.2 проекту слід уточнити термін "об'єднанням", оскільки неможливо однозначно встановити про які саме об'єднання "кого чи/чого" йдеться.

16. У пункті 1 "Очікувані стратегічні результати" підпункту 3.2.7 пункту 3.2 проекту зазначено таке: "1) на законодавчому рівні закріплено, що рішення щодо створення суб'єктів господарювання державного та комунального секторів економіки, як прийняті без попереднього отримання погодження органів Антимонопольного комітету України, є недійсними з моменту їх прийняття". Однак зі змісту стратегії незрозуміло, яким чином цей результат узгоджуватиметься із частиною другою статті 265 Кодексу адміністративного судочинства України (нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду), з огляду на той факт, що рішення про щодо створення суб'єктів господарювання державного та комунального секторів економіки можуть прийматися як нормативно-правові акти. При цьому також не враховано положення частини четвертої статті 5 Конституції України, за яким "ніхто не може узурпувати державну владу", беручи до уваги той факт, що згідно зі статтею 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території; рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

17. У пункті 4 "Очікувані стратегічні результати" підпункту 3.4.4 пункту 3.4 проекту термін "суб'єкти господарювання приватного права" слід узгодити і загальновживаним у законодавстві терміном – "юридична особа приватного права", і який також вжито у пункті 5 "Очікувані стратегічні результати" підпункту 3.4.4 пункту 3.4 проекту.

18. Очікувані стратегічні результати щодо проблеми, передбаченої пунктом 3.5.10 (недосконалість діючих інструментів контролю та недостатня прозорість процесів будівництва, ремонту та експлуатації доріг), зокрема підпункт 2 «результати проведення моніторингу якості дорожніх робіт, дані про результати перевірок, штрафні санкції публікуються на офіційному веб-сайті ініціатора перевірки, ініціатора або замовника моніторингу» не узгоджується з Законом України «Про автомобільні дороги» як за термінологією, так і в частині особливостей проведення аудиту та перевірок безпеки автомобільних доріг.

Так, відповідно до статті 50 Закону України «Про автомобільні дороги» управління безпекою автомобільних доріг здійснюється шляхом організації та проведення аудиту безпеки автомобільних доріг, перевірок безпеки

автомобільних доріг, виявлення аварійно-небезпечних місць (ділянок) та місць концентрації дорожньо-транспортних пригод та ліквідації їх причин.

Згідно з термінологією цього Закону аудит безпеки автомобільних доріг - незалежне, системне, технічне та детальне оцінювання впливу проектних рішень на безпеку автомобільних доріг.

Так само не є зрозумілим наведене у цьому підпункті формулювання «ініціатор перевірки, ініціатор або замовник моніторингу», оскільки Закон України «Про автомобільні дороги» визначає лише замовника аудиту безпеки автомобільних доріг (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інша особа, на балансі або у власності якої перебуває автомобільна дорога або її ділянка, або яка виступає замовником будівництва нової автомобільної дороги).

Щодо застосування штрафних санкцій слід зазначити таке.

Відповідно до Закону України «Про автомобільні дороги» відповідальним за стан автомобільних доріг загального користування відповідно до діючих норм та фінансування, якість робіт з проектування, будівництва, реконструкції, ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування є орган управління автомобільними дорогами загального користування (це згідно з статтею 10 цього Закону центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства та управління автомобільними дорогами загального користування державного значення; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та Севастопольська міська державні адміністрації), а відповідальним за стан вулиць і доріг міст та інших населених пунктів відповідно до діючих норм, у тому числі щодо безпеки руху транспортних засобів і пішоходів та якість робіт з проектування, будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів - органи місцевого самоврядування, що управляють функціонуванням та розвитком вулиць і доріг міст та інших населених пунктів.

Штрафними санкціями у Господарському кодексі України визнаються господарські санкції у вигляді грошової суми (неустойка, штраф, пеня), яку учасник господарських відносин зобов'язаний сплатити у разі порушення ним правил здійснення господарської діяльності, невиконання або неналежного виконання господарського зобов'язання.

Щодо очікуваного стратегічного результату, передбаченого підпунктом 4 «запроваджено вимоги, згідно з якими всі дорожньо-будівельні роботи плануються з урахуванням результатів інструментальних обстежень» слід зазначити, що Законом України «Про автомобільні дороги» з цією метою вже передбачено аудит безпеки автомобільних доріг, який проводиться на стадії техніко-економічного обґрунтування (ТЕО) - до проведення експертизи проекту при будівництві нової автомобільної дороги; на стадії підготовки проекту або

робочого проекту - до проведення експертизи проектів будівництва автомобільної дороги відповідно до класу наслідків об'єкта аудиту безпеки автомобільних доріг (стаття 50), тобто цей пункт виконано заздалегіть.

Щодо підпункту 3 «створено відкриту карту будівництва, ремонту та експлуатації доріг, на якій відображаються проведені тендери і укладені договори на такі роботи, з метою уникнення багаторазового проведення робіт на тих самих ділянках; цю карту інтегровано із Єдиною державною електронною системою у сфері будівництва» слід зазначити, що Законом України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України» (стаття 3) передбачається затвердження державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на відповідний період з переліком автомобільних доріг, на яких заплановано роботи з будівництва, реконструкції, капітального та поточного середнього ремонту, із зазначенням обсягів та джерел фінансування таких робіт у розрізі балансоутримувачів.

Щодо підпункту 5 «забезпечено цілодобовий всеохоплюючий автоматизований габаритно-ваговий контроль; встановлено адміністративну відповідальність для вантажовідправників, перевізників за перевищення габаритно-вагових параметрів; інформація про порушення габаритно-вагових параметрів, накладені санкції публікується на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті».

Кодексом України про адміністративні правопорушення (частина друга статті 132¹) встановлена адміністративна відповідальність за порушення правил проїзду великогабаритних і великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями або залізничними переїздами встановлена у вигляді накладення штрафу на водіїв.

Згідно з статтею 14³ цього Кодексу адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, передбачені частиною другою статті 132¹ цього Кодексу, несе відповідальна особа - фізична особа або керівник юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, а в разі якщо до Єдиного державного реєстру транспортних засобів внесено відомості про належного користувача відповідного транспортного засобу - належний користувач транспортного засобу, а якщо в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань відсутні на момент запиту відомості про керівника юридичної особи, за якою зареєстрований транспортний засіб, - особа, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи.

Щодо відповідальності перевізника ж слід зазначити, що Закон України «Про автомобільний транспорт» передбачає, що до автомобільних перевізників

застосовуються адміністративно-господарські штрафи за перевищення встановлених законодавством габаритно-вагових норм.

Звертаємо увагу, що відповідно до Господарського кодексу України адміністративно-господарські штрафи є видом господарської санкції, які застосовуються як правовий засіб відповідальності у сфері господарювання (господарсько-правова відповідальність). Це стосується і встановлення відповідальності для вантажовідправника.

Також застосоване некоректне формулювання «цілодобовий всеохоплюючий автоматизований габаритно-ваговий контроль».

Відповідно до статті 60 Закону України «Про автомобільний транспорт» порушення законодавства про автомобільний транспорт, а саме перевищення встановлених законодавством габаритно-вагових норм, можуть бути зафіксовані в автоматичному режимі в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Так, у Порядку фіксації порушень законодавства у сфері безпеки на автомобільному транспорті в автоматичному режимі, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2019 р. № 1174, автоматичний пункт габаритно-вагового контролю (далі - автоматичний пункт) - комплекс засобів автоматичного визначення вагових, габаритних та інших параметрів транспортного засобу з одночасною його фотозйомкою та/або відеозаписом та ідентифікацією за державним реєстраційним номером.

Оскільки цим Порядком фіксації визначені вимоги до облаштування автоматичних пунктів, то «всеохоплюючий автоматизований габаритно-ваговий контроль» здійснюється в межах постанови Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2019 р. № 1174.

19. У пункті 3.7.5. визначено, що проблема полягає у тому, що «доступ до закладів освіти та перебіг освітнього процесу містять корупційні ризики». Водночас з наведеної редакції достеменно не вбачається, що саме мається на увазі під словами «доступ до закладів освіти»: фізичний доступ до будівель, у яких розміщені заклади освіти, чи порядок доступу здобувачів освіти до освітніх послуг, які надаються у таких закладах. Таким чином, не зрозуміло, заходи якого саме характеру необхідно проводити для розв'язання зазначеної проблеми.

20. Пункт 2 пункту 3.7.7. слід доповнити словами «та ветеранів».

21. Питання стратегічного бачення розвитку дисциплінарної відповідальності як одного з механізмів реагування на відповідні правопорушення потребують додаткового обґрунтування та уточнення запропонованої концепції.

Зокрема, наведені у Антикорупційній стратегії очікувані стратегічні результати не враховують положень статті 65¹ Закону України «Про запобігання корупції», а також статті 36 Кодексу законів про працю України (п. 4.1.1.).

22. Висновок, що причиною низької оперативності та якості здійснення досудового розслідування корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень є «надмірна складність окремих процесуальних дій» видається юридично некоректним.

23. У пункті 3 "Очікувані стратегічні результати" підпункту 4.3.3 пункту 4.3 проекту термін "речовий (майновий) титул" слід визначити як "речовий титул", оскільки майнове право є різновидом такого титулу.

24. Крім того, тексті законопроекту вживаються терміни "органи влади", "державні органи". Зазначаємо, що відповідно до Конституції України в Україні діють органи державної влади: органи законодавчої, виконавчої та судової влади (частина друга статті 5, частини друга статті 6, частина друга статті 19).

Вжиття у тексті законопроекту терміна "найбільш поширені корупційні практики" не узгоджується з принципом правової визначеності як елементом верховенства права (стаття 8 Конституції України) та визначенням України правовою державою (стаття 1 Конституції України). Про невідповідність наведеним статтям Конституції свідчать і положення законопроекту, в яких йдеться про "корупційні ризики у сферах запобігання корупції".

Узагальнюючий висновок: висловлені до законопроекту застереження та пропозиції можуть бути враховані в порядку, передбаченому частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України.

**Перший заступник керівника
Головного управління**

А. НИЖНИК



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: НИЖНИК АРКАДІЙ ІВАНОВИЧ
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA1040000099385D00809AC201
Дійсний до: 15.10.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 07/02-2021/158687 від 14.05.2021



507160