

Зауваження та пропозиції до проекту Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки» (далі – Програма) та додатків до неї

1. До основного тексту Програми

1.1. Абзац другий розділу 2 Програми пропонується викласти в такій редакції:

«Реалізація Програми сприятиме подальшому посиленню боротьби з корупцією, зокрема на високому рівні, що є однією з умов надання Україні статусу кандидата на членство в Європейському Союзі, про які Європейська Комісія зазначила у своєму висновку, та спрямована на реалізацію подальшого руху України до членства в Європейському Союзі, Північноатлантичному Альянсі (НАТО), Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)».

1.2. Розділ 7 Програми пропонується доповнити таким показником (індикатором):

«збільшення частки громадян України, які, за даними соціологічних опитувань, вважають неприпустимим особисто для себе застосування корупційних практик, у тому числі на побутовому рівні».

1.3. Статтею 18¹ Закону України «Про запобігання корупції» встановлено, що Державна антикорупційна програма з виконання Антикорупційної стратегії повинна, зокрема, містити інформацію про джерела та обсяги фінансових ресурсів, необхідних для виконання заходу.

Розділом 9 Програми передбачено, що її фінансування у частині здійснення Національним агентством з питань запобігання корупції заходів із реалізації Програми, координації та моніторингу її реалізації, оцінки ефективності реалізації Програми здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, у тому числі за окремою бюджетною програмою 6331030 «Реалізація антикорупційних стратегій», а також інших джерел, не заборонених законом, у тому числі коштів міжнародної технічної допомоги. Фінансування Програми у частині здійснення заходів іншими виконавцями здійснюється за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів, а також інших джерел, не заборонених законом, у тому числі коштів міжнародної технічної допомоги.

При цьому у додатку 2 до Програми, в якому конкретизовано заходи з її виконання, неможливо визначити:

обсяги фінансування заходів у цілому та за роками;

відповідність прогнозованої потреби у коштах на реалізацію Програми у 2023 році обсягу коштів, передбачених на фінансування бюджетної програми 6331030, затвердженої Законом України «Про Державний бюджет України на 2023 рік»;

обсяг коштів (фактичний, плановий), які залучаються за рахунок міжнародної технічної допомоги та місцевих бюджетів у межах конкретних заходів.

Важливим також є визначення та окреслення у пояснювальних документах до Програми фінансових ризиків реалізації її заходів, особливо у період сучасних загроз.

Вважаємо, що надання відповідної інформації є необхідним для подальшого об'єктивного оцінювання досягнення очікуваних стратегічних результатів реалізації заходів Програми, визначених у додатках.

У тексті Програми, крім словосполучення «органи державної влади», вживається словосполучення «державні органи», що суперечить термінології, вжитій у тексті Конституції України.

2. До додатка 1 до Програми

2.1. Очікуваний стратегічний результат 1.1.1.5 «На потреби формування та реалізації антикорупційної політики виділяються достатні фінансові ресурси та інші необхідні ресурси» не відповідає змісту проблеми 1.1.1 «Державна антикорупційна політика не завжди ґрунтується на повних, об'єктивних та достовірних даних; зусилля різних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості недостатньо скоординовані», оскільки стосується питань фінансування реалізації заходів державної політики у відповідній сфері, а не забезпечення повноти, об'єктивності та достовірності даних, координації зусиль органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості.

Крім того, виглядає дискусійним підхід, згідно з яким належне фінансування розглядається як результат здійснення державної політики, оскільки фінансування необхідно розглядати як один з інструментів для досягнення цілей державної політики.

2.2. Національне агентство з питань запобігання корупції, визначаючи проблему 1.1.3 «Положення нормативно-правових актів та їх проектів потребують подальшого удосконалення для усунення можливих корупціогенних факторів», зазначило, що переважна більшість внесених законопроектів ініційовані одним або декількома народними депутатами України, які, зважаючи на об'єктивні обставини, не можуть забезпечити високу якість підготовки таких проектів. При цьому серед показників (індикаторів) досягнення результату пропонується покласти додатковий обов'язок на комітет Верховної Ради України, визначений головним щодо вивчення загальної ситуації у сфері, наявних у ній проблем, а також щодо рівня ефективності запропонованого у проекті варіанта вирішення відповідної проблеми (підпункт «в» показника (індикатора) досягнення 5 очікуваного стратегічного результату 1.1.3.1).

Також серед показників (індикаторів) досягнення результату проблеми 1.1.3 пропонується передбачити, що конституційне право законодавчої ініціативи народних депутатів України реалізується шляхом внесення законопроекту не менш як 12 народними депутатами України (підпункт «г» показника (індикатора) досягнення 5 очікуваного стратегічного результату 1.1.3.1).

Необхідно зазначити, що зміст таких стратегічних результатів та показників (індикаторів) їх досягнення суперечить вимогам, визначеним законодавством, що

встановлює повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції, а також Конституцією України, законами України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України», якими визначено засади діяльності Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні, нормативно-правові основи діяльності комітетів Верховної Ради України і правовий статус народного депутата України.

2.3. Зазначені зауваження щодо неузгодженості визначень з Конституцією України, законами України «Про статус народного депутата України», «Про комітети Верховної Ради України» також стосуються викладеної у додатку 2 до Програми проблеми 1.1.2, яку визначено як «Безсистемні зміни до законодавства у сфері запобігання та протидії корупції негативно впливають на ефективність правозастосування». Заходом 1.1.2.1.1 передбачено розроблення Національним агентством з питань запобігання корупції проекту закону, яким визначено механізм координації, моніторингу та оцінки реалізації плану законопроектних робіт Верховної Ради України (пункт 1); встановлено обов'язковість опублікування звіту Верховної Ради України про виконання плану законопроектних робіт за відповідний рік (пункт 2); передбачено, що під час підготовки проекту закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» до розгляду у першому читанні головний комітет повинен врахувати позицію Національного агентства з питань запобігання корупції щодо такого законопроекту, викладену у висновку, предметом якого, зокрема, є відповідність положень проекту засадам державної антикорупційної політики, крім випадків, коли висновок Національного агентства з питань запобігання корупції не буде надіслано до головного комітету у визначений законом строк з моменту реєстрації проекту закону в Апараті Верховної Ради України (пункт 6); встановлено, що під час підготовки проекту закону до розгляду у першому читанні головний комітет повинен врахувати висновки антикорупційної експертизи Національного агентства з питань запобігання корупції у разі її проведення відповідно до закону (пункт 7).

Регламентом Верховної Ради України, який встановлює порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради України, її засідань, формування державних органів, визначає законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради України, не передбачено надання звіту Верховної Ради України про виконання плану законопроектної роботи за рік (*на якій підставі у такому разі має передбачатися обов'язковість опублікування звіту, вимога про надання якого не визначена законом*). Натомість відповідно до частини четвертої статті 19¹ Регламенту Верховної Ради України комітети Верховної Ради України у січні поточного року наприкінці чергової сесії Верховної Ради України відповідно до календарного плану роботи сесії Верховної Ради України подають до Верховної Ради України звіт про стан виконання плану законопроектної роботи Верховної Ради України за попередній рік, який оприлюднюється на веб-сторінках комітетів, розміщених на офіційному веб-сайті Верховної Ради України.

Попередній розгляд законопроектів, проектів інших актів у комітетах, а також проведення експертизи під час підготовки законопроектів для розгляду у першому читанні визначені статтями 93, 103 Регламенту Верховної Ради України.

Відповідно до статті 93 Регламенту Верховної Ради України кожен законопроект, проект іншого акта після їх реєстрації не пізніше як у п'ятиденний строк направляються Головою Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Першим заступником Голови Верховної Ради України, заступником Голови Верховної Ради України до комітету, який відповідно до предмета відання визначається головним з підготовки і попереднього розгляду законопроекту, проекту іншого акта, а також до комітету, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, зокрема, для підготовки експертного висновку щодо відповідності проекту вимогам антикорупційного законодавства.

Крім того, відповідно до частин першої і другої статті 103 Регламенту Верховної Ради України за дорученням Голови Верховної Ради України або відповідно до розподілу обов'язків Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України або за рішенням головного комітету законопроект направляється на наукову, юридичну чи іншу експертизу, проведення інформаційного чи наукового дослідження, при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко визначені. Вимога щодо обов'язкового направлення до відповідних структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України зареєстрованого та включеного до порядку денного сесії законопроекту при підготовці до розгляду у першому читанні передбачена лише щодо проведення наукової експертизи, а при підготовці до всіх наступних читань – для проведення юридичної експертизи та редакційного опрацювання. Згідно з частинами третьою і п'ятою статті 103 Регламенту Верховної Ради України деякі законопроекти можуть направлятися для одержання експертних висновків до Кабінету Міністрів України, відповідних міністерств, інших державних органів, установ і організацій або фахівців, а висновки, підготовлені за результатами експертизи, направляються до головного комітету для врахування під час розгляду законопроекту та прийняття рішення щодо подальшої роботи над ним.

Таким чином, визначені очікуваним стратегічним результатом 1.1.2.1 проблеми 1.1.2 додатка 1 «Очікувані стратегічні результати з виконання Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки» та заходом 1.1.2.1.1 очікуваного стратегічного результату 1.1.2.1 проблеми 1.1.2 додатка 2 «Заходи з виконання Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки» імперативні вимоги щодо врахування головним комітетом Верховної Ради України позицій та висновків Національного агентства з питань запобігання корупції при підготовці законопроекту до першого читання суперечать вимогам, визначеним Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України, створюють ризик для виконання Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні своїх функцій і повноважень без втручання з боку органів виконавчої влади, а відтак зазначені вимоги мають бути виключені.

Відповідно до статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України.

Згідно з частиною другою статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти

лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову означає самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій і повноважень. Це не виключає взаємодії органів державної влади, у тому числі надання необхідної інформації, зокрема участь у підготовці або розгляді певного питання. Однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог, визначених статтями 6 і 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (пункт 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 18 листопада 2004 року № 17-рп/2004).

Організація, повноваження та порядок діяльності комітетів Верховної Ради України визначаються Конституцією України, законами України «Про комітети Верховної Ради України», «Про статус народного депутата України», іншими законами України, Регламентом Верховної Ради України та постановами Верховної Ради України.

Відповідно до статті 16 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» до обов'язків комітетів Верховної Ради України при здійсненні законопроектної функції належать, зокрема, розгляд та узагальнення висновків інших комітетів, здійснення аналізу практики застосування законодавчих актів, віднесених до предмета відання комітету, підготовка пропозицій щодо їх систематизації, кодифікації, узагальнення зауважень і пропозицій, що надійшли під час всенародного обговорення проектів законів, вивчення громадської думки, розгляд звернень громадян, громадських об'єднань, результатів всеукраїнського референдуму, будь-яких пропозицій, що свідчать про потребу у прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін до законодавчих актів, а також підготовка відповідних проектів актів та внесення їх на розгляд Верховної Ради України (за необхідності).

Встановлення підзаконним актом Уряду вимоги щодо обов'язкового врахування висновку антикорупційної експертизи Національного агентства з питань запобігання корупції суперечить вимогам, визначеним положеннями Закону України «Про комітети Верховної Ради України», зокрема принципам діяльності комітетів.

2.4. В описі проблеми 1.3.2 «Правова регламентація заборон та обмежень на одержання подарунків, участі у певних правовідносинах є недосконалою, не в усіх випадках заборони забезпечені заходами юридичної відповідальності» зазначено, що хаотичні зміни до Закону України «Про запобігання корупції» зумовили, зокрема, ситуацію, коли на одних осіб, які займають посади патронатної служби (наприклад помічники і радники Президента України), зважаючи на виконувані функції за посадою та досить високий рівень корупційних ризиків, поширюється дія антикорупційних обмежень, а на інших осіб з тими самими функціями та ризиками (наприклад помічники народних депутатів України) – ні.

Законом України, що визначає статус (права, обов'язки і відповідальність) народного депутата України у Верховній Раді України та за її межами, встановлює правові і соціальні гарантії здійснення народним депутатом України своїх

депутатських повноважень, є Закон України «Про статус народного депутата України».

У розділі IV зазначеного закону встановлено гарантії забезпечення депутатської діяльності народному депутату України, зокрема щодо наявності у народного депутата України помічників-консультантів, правовий статус, права та обов'язки яких визначено статтею 34 Закону України «Про статус народного депутата України» та Положенням про помічника-консультанта народного депутата України, затвердженим постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 року № 379/95-ВР.

Крім положень спеціального законодавства, посади помічників-консультантів народного депутата України відповідно до положень загального законодавства, зокрема частини першої статті 92 Закону України «Про державну службу», віднесено до посад патронатної служби.

Відповідно до підпунктів «ї», «й» пункту 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» до суб'єктів, на яких поширюється дія цього закону, належить Керівник Офісу Президента України, його перший заступник та заступники, уповноважені, прес-секретар Президента України, помічники, радники Президента України (крім осіб, посади яких належать до патронатної служби та які обіймають їх на громадських засадах). При цьому підпункти «ї» та «й» пункту 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» викладено згідно із змінами, внесеними Законом України «Про розвідку» від 17 вересня 2020 року № 917-ІХ.

Однак помічник-консультант народного депутата України не є суб'єктом, на якого поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції». За обсягом повноважень та своїм статусом помічники-консультанти народних депутатів України не належать до службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище (примітка до статті 51³), на відміну від зазначених у цій примітці радників або помічників Президента України.

Виключення помічників-консультантів народного депутата України з переліку осіб, на яких поширюються вимоги антикорупційного законодавства, зокрема щодо здійснення фінансового контролю, також обґрунтовано.

На день прийняття Закону України «Про запобігання корупції» 14 жовтня 2014 року на чотирьох помічників-консультантів народного депутата України поширювалася дія законодавства про державну службу згідно з Положенням про помічника-консультанта народного депутата України. Відтак помічники-консультанти народного депутата України як державні службовці належали до суб'єктів, на яких поширювалася дія Закону України «Про запобігання корупції» (підпункт «в» пункту 1 частини першої статті 3). Поширення дії цього закону здійснювалося на помічників-консультантів народного депутата України як на суб'єктів декларування, визначаючи їх зобов'язання щодо подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, починаючи з 1 січня 2015 року (стаття 1, статті 45 і 46, пункт 2 розділу XIII «Прикінцеві положення»).

З прийняттям і набранням чинності Законом України «Про державну службу» з 1 травня 2016 року посади помічників-консультантів народного депутата України віднесено до посад патронатної служби, на деяких з них не поширюються вимоги законодавства про державну службу, також не

поширюються вимоги антикорупційного законодавства у частині здійснення фінансового контролю.

2.5. Викликають сумнів коректність і суперечливість змісту викладення проблеми 1.3.4 серед очікуваних стратегічних результатів, зокрема те, що на законодавчому рівні не закріплено стандарти етичної поведінки народних депутатів України, депутатів місцевих рад та виборних посадових осіб органів місцевого самоврядування. Правила етичної поведінки не виконуються належним чином у зв'язку з невиконанням керівниками повноважень щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні таких правил. Також звертаємо увагу на очікуваний стратегічний результат 1.3.4.3, що містить правову невизначеність критеріїв «ефективності заходів притягнення до відповідальності», які не визначені законодавством.

Необхідно зауважити, що відповідно до статті 37 Закону України «Про запобігання корупції» загальні вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, до яких належать і народні депутати України, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення таких вимог встановлюються цим законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики.

Також передбачено, що державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування у разі необхідності розробляють та забезпечують виконання галузевих кодексів чи стандартів етичної поведінки їх працівників, а також інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, які здійснюють діяльність у сфері їх управління.

Статтею 8 Закону України «Про статус народного депутата України», зокрема, визначено, що у своїй діяльності народний депутат України повинен дотримуватися загально визнаних норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів України, службових та посадових осіб і громадян; утримуватися від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду України, державу; неприпустимим є використання народним депутатом України свого депутатського мандата всупереч загально визнаним нормам моралі, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави; народний депутат України не повинен використовувати депутатський мандат в особистих, зокрема корисливих, цілях.

Статтями 36, 51 і 52 Регламенту Верховної Ради України визначено, зокрема, вимоги до виступів на пленарному засіданні Верховної Ради України, щодо дотримання дисципліни та норм етики народними депутатами України під час пленарного засідання та дотримання дисципліни та норм етики промовцями на пленарному засіданні.

Крім того, передбачено кримінальну відповідальність за голосування за іншого народного депутата України (неособисте голосування) відповідно до Кримінального кодексу України, Закону України «Про статус народного депутата України» та Регламенту Верховної Ради України.

Окремі положення щодо вимог до поведінки осіб під час виконання ними представницьких повноважень містяться у Законі України «Про запобігання корупції».

Варто зупинитися на причинах, зазначених у викладенні проблеми 1.3.4, через які народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України не виконуються правила етичної поведінки, а саме невиконання керівниками повноважень щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні таких правил. Оскільки незрозуміло, про повноваження та відповідальність яких керівників ідеться, зазначена проблема потребує доопрацювання з урахуванням положень чинного законодавства щодо депутатської етики. Існує певне нерозуміння щодо питання розгляду у Верховній Раді України випадків недотримання народними депутатами України дисципліни та норм етики на пленарних засіданнях Верховної Ради України, оскільки рішення про застосування до народного депутата України можливої санкції, зокрема щодо позбавлення права брати участь у пленарних засіданнях, може прийняти лише Верховна Рада України. Парламентський комітет, враховуючи його повноваження щодо здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України, а також керівництво парламентського комітету не встановлюють факт порушення та осіб, винних у порушенні, і не мають повноважень щодо притягнення таких осіб до відповідальності.

Наприклад, щодо правопорушення, яке є злочином згідно з Кримінальним кодексом України, статтею 62 Конституції України встановлено, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Таким чином, притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення виходить за межі повноважень комітетів Верховної Ради України, визначених Конституцією та законами України.

Враховуючи повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції, визначені Законом України «Про запобігання корупції», зокрема щодо здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки (пункт 6¹ частини першої статті 11), потребує суттєвого доопрацювання викладення очікуваного стратегічного результату 1.3.4.3, яким визначено здійснення Національним агентством з питань запобігання корупції моніторингу ефективності заходів притягнення до відповідальності народних депутатів України за порушення правил етичної поведінки, та викладення показників (індикаторів) досягнення (оприлюднення щорічного звіту за результатами здійснення Національним агентством з питань запобігання корупції моніторингу ефективності заходів притягнення до відповідальності народних депутатів України за порушення правил етичної поведінки з рекомендаціями щодо вдосконалення законодавства та/або практики його застосування (досягнення 1); набрання чинності законом, розробленим на підставі рекомендацій, наданих у щорічному звіті, зазначеному в описі показника (індикатора) досягнення 1 очікуваного стратегічного результату 1.3.4.3, що передбачає вдосконалення підстав та механізмів притягнення до відповідальності,

зокрема народних депутатів України, за порушення правил етичної поведінки (досягнення 2).

2.6. У пункті 1.5.1 додатка 1 до Програми визначено однією з проблем щодо забезпечення доброчесності політичних партій та виборчих кампаній «Обтяжливий та непрозорий механізм утворення, діяльності та припинення політичних партій». Основними чинниками існування переважної більшості реальних та потенційних корупційних практик у забезпеченні доброчесності політичних партій та виборчих кампаній є непрозорий механізм утворення, легалізації, діяльності та припинення політичних партій, зокрема, через несприятливі законодавчі умови для утворення політичних партій, у тому числі складний порядок створення та державної реєстрації політичних партій (підпункт «а»).

Пунктом 1.5.1.1 одним з показників досягнення результату із забезпечення на законодавчому рівні сприятливих умов для утворення політичних партій, зокрема спрощення порядку створення та державної реєстрації політичних партій, визначено набрання чинності законом, яким встановлено вимогу до рішення про утворення політичної партії щодо збору підписів у кількості не менше 10 тисяч громадян України, які відповідно до Конституції України мають право голосу на виборах (підпункт «а» показника (індикатора) досягнення 1 очікуваного стратегічного результату 1.5.1.1).

Запропонований підхід, на нашу думку, є дискусійним, оскільки не враховує позицію Конституційного Суду України, висловлену у Рішенні від 12 червня 2007 року № 2-рп/2007 щодо відповідності Конституції України основних положень частини першої статті 10 Закону України «Про політичні партії в Україні» щодо підтримки рішення про створення політичної партії підписами не менше 10 тисяч громадян України, зібраними не менш як у двох третинах районів не менш як двох третин областей України, міст Києва, Севастополя і Автономної Республіки Крим, частини шостої статті 11 щодо забезпечення утворення та реєстрації політичною партією своїх обласних, міських, районних організацій у більшості регіонів (крім норм щодо обов'язковості збору підписів громадян і реєстрації партійних організацій в Автономній Республіці Крим).

У своєму рішенні Конституційний Суд України зазначив, що законодавець, визначаючи умови реалізації громадянами права на утворення політичної партії саме на таких засадах, ґрунтується на тому, що політична партія повинна виражати інтереси певної частини громадян і охоплювати своєю діяльністю значну частину території держави. Збір такої кількості підписів громадян на визначеній законом території України має засвідчити всеукраїнський статус партії та запобігти створенню політичних об'єднань, діяльність яких розрахована на короткий строк (у період виборчих кампаній) або має на меті реалізувати ті чи інші вузькокорпоративні інтереси.

Це зауваження стосується також підпункту 1 пункту 1.5.1.1.1 додатка 2 до Програми.

2.7. Опис очікуваного стратегічного результату 1.5.2.3 проблеми 1.5.2, згідно з яким встановлено вичерпний перелік заборон щодо витрачання політичними партіями коштів державного бюджету, виділених на фінансування

діяльності партій, а також визначено пріоритетні напрями використання таких коштів з метою дотримання політичними партіями обмежень, визначених для учасників бюджетного процесу, не відповідає принципу правової визначеності, оскільки з його змісту та змісту запропонованих показників (індикаторів) досягнення незрозуміло, про дотримання яких обмежень, визначених для учасників бюджетного процесу, ідеться.

2.8. У проблемі 1.6.3 «Захист викривачів не здійснюється належним чином через недостатню інституційну спроможність уповноважених на це органів та недоліки в законодавчому регулюванні» розділу I додатка 1 до Програми, а також у пункті 1.6.3.2 розділу I таблиці «Очікуваний стратегічний результат» зазначено про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги та адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу. Зазначена термінологія не враховує термінології статті 59 Конституції України, в якій вживається термін «правнича допомога».

Відповідне зауваження стосується «Показників (індикаторів) досягнення» до зазначеного пункту 1.6.3.2, а також пунктів 1.6.3.2.1 та 1.6.3.2.2 додатка 2 до Програми, в яких також вживається зазначена термінологія.

На сьогодні на розгляді Верховної Ради України перебуває законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення доступу до безоплатної правової допомоги (реєстр. №7473-д), який Комітетом з питань правової політики підготовлено до розгляду у другому читанні. Зазначеним проектом, зокрема, змінено назву закону про безоплатну правову допомогу, термін «правова допомога», що вживається у чинному законодавстві, замінено на термін «правнича допомога».

2.9. У проблемі 2.1.1 пункту 2.1 розділу II зазначено, що «У суспільстві спостерігається тенденція щодо збільшення рівня недовіри до органів у системі правосуддя. Закон не визначає добросовісність як кваліфікаційну вимогу до членів Вищої ради правосуддя і Вищої кваліфікаційної комісії суддів України».

Твердження, зазначене у першому реченні, зокрема «У суспільстві спостерігається тенденція щодо збільшення рівня недовіри до органів у системі правосуддя», доцільно виключити або змінити, оскільки воно негативним чином впливає на судову гілку влади та підриває авторитет судів та інших органів в системі правосуддя, тим більше в умовах запровадженого карантину та введеного воєнного стану. Оскільки, по-перше, не є таким, що підтверджується будь-якими реальними дослідженнями (*є сумнівними посилання на соціологічні дослідження, проведені у 2019 році*), а по-друге, останнім часом до законодавства з цих питань вносилися зміни, у тому числі в межах виконання Україною міжнародно-правових зобов'язань.

У цій самій проблемі пункту 2.1 розділу II зазначено, що «на практиці також виникали проблеми із обґрунтованістю та прозорістю виставлення балів, прийняття рішень у Вищій раді правосуддя та Вищій кваліфікаційній комісії суддів України під час процедур добору суддів чи кваліфікаційного оцінювання». Такі твердження теж є сумнівними, оскільки протягом тривалого часу Вища рада правосуддя не працювала (Вища рада правосуддя відновила свою діяльність лише

12 січня 2023 року), а Вища кваліфікаційна комісія суддів України і досі не відновила свою роботу.

2.10. Проблемою 2.1.5 визначено, що управлінські процеси в органах прокуратури не завжди є прозорими та ефективними. До причин, що зумовлюють наявність такої проблеми, належать: недосконала система оцінювання якості роботи прокурорів; вагомість політичного впливу у процесі призначення і звільнення з посади Генерального прокурора; недостатність законодавчого регулювання підстав притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, гарантій незалежності та ефективного функціонування органу, що здійснює дисциплінарне провадження, процедури розгляду дисциплінарної скарги та застосування дисциплінарних стягнень.

Корупційні ризики системи оцінювання якості роботи прокурорів зумовлені законодавчо визначеними критеріями, методами та суб'єктами оцінювання прокурорів. Відсутність конкурсної процедури, за результатом якої Президенту України надаються рекомендації щодо кандидатів на посаду Генерального прокурора, та відсутність чітко визначених на рівні закону підстав висловлення недовіри Генеральному прокурору зумовлюють той факт, що вирішальним при призначенні та звільненні Генерального прокурора залишається політичний вплив.

Водночас процедура призначення та звільнення Генерального прокурора визначена Основним Законом України. Відповідно до пункту 25 частини першої статті 85, пункту 11 частини першої статті 106 і частини третьої статті 131¹ Конституції України прокуратуру в Україні очолює Генеральний прокурор, якого призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Президент України. Верховна Рада України надає згоду на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора та може висловити недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку. Тобто конституційний механізм призначення особи на посаду Генерального прокурора та звільнення його з посади передбачає прийняття рішення з урахуванням політичних мотивів, що може вважатися проявом певного політичного впливу. Відтак необхідність проведення заходів, передбачених проблемою 2.1.5, є дискусійною.

Очікуваним стратегічним результатом 2.1.5.1 проблеми 2.1.5 визначено запровадження електронної системи управління персоналом, прозорості та дієвої системи оцінки якості роботи прокурорів, враховуючи результати якої прийматимуться кадрові, управлінські рішення та рішення про преміювання. Крім того, зазначається, що відповідне положення наразі не затверджено.

Проте із запропонованого тексту, по-перше, незрозуміло, чи має оцінювання якості роботи прокурорів здійснюватися в електронному вигляді. По-друге, незрозумілою є вимога щодо електронної системи управління персоналом: чи буде вона виключно довідковою або автоматизованою, за допомогою якої самостійно оброблятимуться введені дані та надаватимуться варіанти висновків.

2.11. В описі проблеми 2.2.4 «Неефективне державне регулювання, що заважає добросовісному бізнесу розвиватися та обумовлює корупційні практики» зазначено, що рівень оплати праці народних депутатів України визначено без

належної оцінки європейського досвіду, що зумовлює вразливість до корупції. Зміни до законодавства щодо визначення складових та розміру заробітної плати народного депутата України, починаючи з 1 жовтня 2017 року (з дня застосування Постанови Верховної Ради України «Про фінансове забезпечення діяльності народних депутатів України»), не вносилися.

Впровадження європейського досвіду у питанні визначення розміру оплати праці народних депутатів України та внесення відповідних змін до законодавства щодо правового статусу народного депутата України потребують відповідного фінансового забезпечення.

Оплата праці народних депутатів України здійснюється в межах визначених законом про Державний бюджет України на відповідний рік обсягів видатків за бюджетною програмою «Здійснення законотворчої діяльності Верховної Ради України». Відповідно до таких обсягів кошторисом Верховної Ради України на відповідний рік встановлюються обсяги видатків на оплату праці народних депутатів України, від яких залежить обсяг нарахувань на заробітну плату. При визначенні таких обсягів та підготовці Управлінням справами Апарату Верховної Ради України до розгляду комітетом проекту кошторису Верховної Ради України зазначаються орієнтовна потреба в коштах на відповідний рік та граничний обсяг фінансування, що зазвичай є меншим ніж орієнтовна потреба.

Крім того, при визначенні розміру заробітної плати народного депутата України необхідно враховувати не лише європейський досвід у питанні оплати праці (виплаті інших винагород) членів парламентів світу, а передусім фінансові можливості держави.

У Рішенні Конституційного Суду України від 26 грудня 2011 року № 20-рп/2011 зазначено, що додержання конституційних принципів соціальної і правової держави, верховенства права (стаття 1, частина перша статті 8 Конституції України) обумовлює здійснення законодавчого регулювання суспільних відносин на засадах справедливості та розмірності з урахуванням обов'язку держави забезпечувати гідні умови життя кожному громадянину України.

2.12. Як проблему 2.3.5 визначено надмірний обсяг дискреційних повноважень працівників органів податкової служби. Водночас відповідно до очікуваних стратегічних результатів 2.3.5.1 і 2.3.5.2 визначені в них показники (індикатори) досягнення розв'язання зазначеної проблеми є здебільшого формальними, адже обмежуються лише необхідністю розширення функціональності електронного кабінету платника податку та скороченням переліку підстав для проведення перевірки платників податків. Зокрема, за такого підходу складається враження, що виключно прийняття відповідних нормативно-правових актів повною мірою вирішить питання зловживання працівниками органів податкової служби наданими повноваженнями і повністю усуне відповідні корупційні ризики. Таке саме зауваження стосується інших визначених проблем у податковій сфері.

Необхідно зазначити, що ризик-орієнтований підхід при проведенні перевірки платників податків, про який ідеться у пункті 1 показника (індикатора) досягнення очікуваного стратегічного результату 2.3.5.2, передбачений главою 8 Податкового кодексу України.

2.13. Дискусійним є формулювання проблеми 2.3.6 як наявності у органів податкової служби функцій щодо застосування фінансових санкцій та надмірна зосередженість роботи цих органів на їх застосуванні, що призводить до корупційних ризиків. Доцільно зауважити, що відповідно до Податкового кодексу України контроль за дотриманням податкового законодавства здійснюють податкові органи, а порушення фізичною або юридичною особою законів України з питань оподаткування призводить до притягнення таких осіб до фінансової відповідальності.

При цьому некоректним є визначення очікуваного стратегічного результату 2.3.6.1 «На прозорих і конкурсних засадах утворено новий орган із досудового розслідування злочинів у фінансовій сфері; забезпечено гарантії незалежності такого органу, його інституційну спроможність та підзвітність», оскільки орган, про який ідеться, здійснюватиме *розслідування злочинів*, а не протидію будь-яким податковим правопорушенням, а також застосовуватиме фінансові санкції.

Викликає застереження також формування очікуваного стратегічного результату 2.3.6.2, що головним критерієм для оцінки ефективності роботи органів податкової служби та їх посадових осіб є дотримання законодавства щодо сплати податків, а не виконання плану із надходжень до бюджету. Зокрема, пунктом 1 показника (індикатора) досягнення зазначеної проблеми передбачено набрання чинності законом про внесення змін до Податкового кодексу України, яким визначено затвердження центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, переліку ключових показників ефективності Державної податкової служби України та методики їх розрахунку. Проте питання щодо проведення оцінки діяльності відповідних органів виконавчої влади не є предметом регулювання Податкового кодексу України, який регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків і зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків і зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження та обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків і зборів, а також відповідальність за порушення податкового законодавства (пункт 1.1 статті 1).

Не можна погодитися також і з очікуваним стратегічним результатом 2.3.6.3, згідно з яким пріоритетним напрямом роботи органів податкової служби є консультації та роз'яснення платникам податків. Необхідно зауважити, що основною функцією податкових органів є саме адміністрування податків і зборів. Діяльність податкових органів не може обмежуватися наданням відповідних консультацій, оскільки, на нашу думку, інститут податкових консультацій (насамперед індивідуальні консультації) виглядає на практиці доволі корупційним та потребує суттєвого перегляду. Зокрема, питання застосування податкових норм мають вирішуватися не наданням податкових консультацій, а вдосконаленням правового регулювання у відповідній сфері.

2.14. У пункті 2.5 розділу II «Запобігання корупції у пріоритетних сферах» додатка 1 до Програми щодо недосконалої діючих інструментів контролю та недостатньої прозорості процесів будівництва, ремонту та експлуатації доріг (проблема 2.5.10) як показник (індикатор) досягнення передбачено прийняття нормативно-правових актів Міністерством інфраструктури України, підстави

розроблення яких не визначені законом (зокрема Законом України «Про автомобільні дороги»), що в свою чергу суперечить частині другій статті 19 Конституції України, згідно з якою 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.

Ідеться про накази, якими затверджуються порядок здійснення моніторингу якості робіт, алгоритм інструментальних обстежень стану автомобільних доріг, а також порядок відбору пріоритетизації ділянок доріг для ремонту (черговості).

Звертаємо увагу, що 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. Порядок проведення перевірки безпеки автомобільних доріг, визначений центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері дорожнього господарства (наказ Міністерства інфраструктури України від 18 травня 2021 року № 266, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 2 червня 2021 року № 737/36359), не передбачає здійснення моніторингу якості робіт або алгоритму інструментальних обстежень стану автомобільних доріг. При цьому контроль якості робіт на сьогодні є однією з істотних умов договору (контракту) про утримання автомобільних доріг загального користування, який, зокрема, передбачає порядок здійснення замовником контролю якості ресурсів та виконаних робіт (частина третя статті 6 зазначеного закону).

Відтак реалізація повноважень Міністерством інфраструктури України щодо прийняття відповідних нормативно-правових актів унеможлиблюється без внесення відповідних змін до Закону України «Про автомобільні дороги».

2.15. В очікуваному стратегічному результаті 2.5.3.6 проблеми 2.5.3 одним із показників (індикаторів) досягнення є впровадження процедури «єдиного вікна» при наданні послуг з приєднання до мереж суб'єктів усіх природних монополій у сферах постачання та розподілу електричної енергії і природного газу, постачання теплової енергії, централізованого постачання гарячої води, централізованого водопостачання та централізованого водовідведення з метою мінімізації взаємодії замовника та суб'єктів природної монополії (підпункт «а» пункту 1).

В обґрунтуванні проблеми 2.5.3 зазначається, що надто проблемним питанням у будівництві є приєднання до інженерних мереж. На сьогодні є інформація про наявні мережі електро-, водо-, газопостачання та каналізації, а також про їхні характеристики (протяжність, пропускна спроможність, резервні потужності тощо) у публічному доступі не систематизована загалом. Це дає змогу власникам мереж (монополістам) на власний розсуд надавати технічні умови забудовникам для підключення об'єктів будівництва. Інформація про наявність або відсутності можливості підключення знаходиться виключно у власника відповідних мереж та не може бути проконтрольована. Це стосується і плати за підключення, яка хоч і розраховується на формульній основі, проте перевірити

достовірність і обґрунтованість вихідних даних для розрахунку неможливо, що дає змогу монополісту на власний розсуд встановлювати ціну. Крім того, подання та опрацювання документів про приєднання до мереж у паперовому вигляді, необхідність подання окремих заявок щодо кожного виду мереж для приєднання одного об'єкта будівництва ускладнює взаємодію операторів мереж та споживачів, призводить до небажаних (зайвих) контактів заявників та посадових осіб і пов'язаних із цим корупційних ризиків. Недостатня прозорість та визначеність зазначених процедур призводять до виникнення додаткового фінансового навантаження на замовників та корупційних практик, а відсутність у замовника достовірної інформації щодо фактичного стану мереж (вільної потужності) може призвести до внесення до технічних умов нестандартного приєднання необґрунтованих вимог щодо заходів, які фактично не є необхідними для приєднання замовника.

Погоджуючись з наявністю такої проблеми, констатуємо, що у Програмі не запропоновано адекватний механізм її вирішення.

2.16. В очікуваному стратегічному результаті 2.5.5.2 проблеми 2.5.5 ідеться про встановлення ставок орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної форм власності на основі їх ринкової вартості. Водночас у статті 288 Податкового кодексу України ідеться не про ставки, а про розмір орендної плати.

2.17. Проблемою 2.6.2 визначено закупівлю товарів, робіт і послуг оборонного призначення в умовах надмірного режиму засекречування та з низьким рівнем конкурентоспроможності, що сприяє зловживанням та необґрунтованим витратам бюджетних коштів. Однак актуальність цієї проблеми в умовах воєнного стану викликає обґрунтовані сумніви та потребує відповідних застережень з урахуванням можливих ризиків для національних інтересів.

2.18. Відповідно до очікуваного стратегічного результату 2.6.2.3 проблеми 2.6.2 запроваджено можливість здійснювати закупівлі не лише за критерієм найнижчої ціни, а й з урахуванням вартості життєвого циклу продукції та інших нецінових критеріїв, необхідних для закупівлі товарів, робіт або послуг, що відповідають потребам Збройних Сил України та інших сил безпеки і оборони. Звертаємо увагу, що частиною першою статті 17 Закону України «Про оборонні закупівлі» вже передбачено, що державний замовник обирає один або декілька серед таких критеріїв оцінки пропозицій учасників процедур закупівель: ціна; ціна разом з іншими критеріями оцінки (питома вага ціни у складі критерію не може бути нижчою 60 відсотків) (зокрема, умови оплати; строк виконання; рівень забезпечення життєвого циклу (гарантійне та сервісне обслуговування, утилізація тощо); локалізація виробництва (питома вага цього критерію не може бути нижчою 25 відсотків); вартість життєвого циклу.

2.19. Очікуваний стратегічний результат 2.6.4.2 «Запроваджено нові механізми задоволення житлових потреб військовослужбовців: використовуються державні іпотечні та лізингові програми; застосовується грошове відшкодування; житло будується із залученням зовнішніх кредитних коштів; визначено перелік об'єктів незавершеного будівництва, які реконструйовано для житлових потреб; Житловий кодекс Української РСР

втратив чинність» проблеми 2.6.4 «Неефективне використання бюджетних коштів та зловживання під час забезпечення житлом військовослужбовців».

У зазначеному підрозділі додатків 1 і 2 до Програми вживаються терміни «Житловий кодекс Української РСР», «Житловий кодекс» та «Житловий кодекс України». Пропонуємо використовувати чинну назву кодексу, а саме «Житловий кодекс України».

При цьому звертаємо увагу, що Житловий кодекс України, хоча і є морально застарілим та не враховує сучасних реалій економічної ситуації, має на меті врегулювання житлових відносин з метою забезпечення гарантованого Конституцією України права громадян на житло, належного використання і схоронності житлового фонду, а також зміцнення законності в галузі житлових відносин, а не лише врегулювання питання забезпечення житлом військовослужбовців.

Питання забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житловими приміщеннями врегульовано статтею 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», а тому вважаємо в контексті проблеми 2.6.4. переглянути саме статтю 12 вказаного Закону, а не визначати очікуваним результатом втрату чинності Житловим кодексом України.

2.20. У додатках 1 і 2 до Програми некоректно зазначено назву законодавчого акта, до якого пропонується внести зміни з метою визначення «заборонених форм взаємодії медичних працівників, закладів охорони здоров'я з суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво та/або реалізацію лікарських засобів, медичних виробів (виробів медичного призначення)», а саме до «Закону України «Про основи законодавства України про охорону здоров'я». Зазначений закон має назву «Основи законодавства України про охорону здоров'я».

2.21. Проблему 2.7.5 додатків 1 і 2 до Програми безпідставно і необґрунтовано обмежили виключно питаннями доступу до закладів вищої освіти.

Пропонуємо очікуваний стратегічний результат 2.7.5.1 додатків 1 і 2 до Програми доповнити пунктом щодо вирішення проблеми доступності (зарахування) не лише до закладів вищої освіти, а й до закладів дошкільної, загальної середньої, фахової передвищої освіти.

Варто зазначити, що у проблемі 2.7.5 додатка 1 до Програми як один з корупційних ризиків визначено можливість вимагати та отримувати неправомірну вигоду за складання заліків чи екзаменів студентів під час сесій, а також за завищення результатів поточної успішності, що становить комплексну та масштабну проблему освітньої діяльності закладів вищої освіти, наслідком чого є підготовка некваліфікованих здобувачів вищої освіти, а основною причиною – непрозорий та неефективний процес управління освітнім процесом у закладах вищої освіти. Проте незважаючи на визначення лише однієї такої проблеми (лише на рівні вищої освіти) у додатках 1 і 2 до Програми не передбачається здійснення відповідних заходів, спрямованих на реалізацію Антикорупційної стратегії, що є

порушенням частини першої статті 18¹ Закону України «Про запобігання корупції». Більше того проблемою 2.7.5 правильно визначено очікуваний стратегічний результат 2.7.5.1, що процес здобуття освіти та оцінювання результатів навчання відбуваються прозоро та на підставі об'єктивних критеріїв. Проте, на жаль, з додатків 1 і 2 до Програми незрозуміло, за рахунок яких конкретних заходів має досягатися такий очікуваний стратегічний результат.

Враховуючи зазначене, пропонуємо доповнити проблему 2.7.5 додатків 1 і 2 до Програми переліком основних корупційних практик і ризиків під час освітнього процесу, а також передбачити заходи щодо їх подолання.

Виглядає також некоректним інше формулювання проблеми 2.7.5 додатка 1 до Програми. Зокрема, в одному з абзаців зазначено, що корупційні ризики не менш притаманні підготовці та захисту кваліфікаційних, а також наукових робіт. При цьому правові засоби притягнення до відповідальності за академічну недоброчесність, у тому числі академічний плагіат, не є досконалыми.

Пропонуємо у проекті Державної антикорупційної програми переглянути і структурно розділити відповідні питання щодо виховання академічної доброчесності і боротьби з академічною недоброчесністю, у тому числі шляхом притягнення до академічної відповідальності, а також щодо виявлення корупційних ризиків та запобігання реальним проявам корупції в системі освіти і науки. Ці два напрями взаємодоповнюють один одного, але потребують реалізації різних заходів, визначення різних виконавців і строків для вирішення зазначених проблем.

Велику кількість очікуваних стратегічних результатів реалізації Державної антикорупційної програми сформульовано через призму «набрання чинності Законом, яким ... *(щось пропонується зробити)*». Проте парламент є політичним органом, в якому приймаються ті чи інші рішення у процесі або після дебатів, обговорень, дискусій тощо.

Таким чином, відповідні пункти Державної антикорупційної програми можуть бути реалізовані не в той спосіб, який визначено програмою *(це може стосуватися підпункту 2.7.5.1 пункту 1, підпункту 2.7.5.2 пункту 1, підпункту 2.7.6.1, пунктів 1 і 2 підпункту 2.7.6.2 додатка 1)*. Зазначені пункти потребують попереднього обговорення насамперед у профільному комітеті Верховної Ради України.

Крім того, «набрання чинності Законом» подається як показник (індикатор) досягнення визначених очікуваних стратегічних результатів. Однак такі індикатори можуть вважатися коректними виключно у разі, якщо основна проблема пов'язана з відсутністю або некоректністю положень того чи іншого нормативно-правового акта. У такому разі стратегічний результат має бути сформульовано як «унормування» чи «врегулювання», тобто створення певних правил, а показник (індикатор) досягнення - як «набрання чинності Законом». Наприклад, не можна вважати прийняття закону коректним індикатором у досягненні такого стратегічного результату, як «зарахування осіб до закладів освіти, процес здобуття освіти та оцінювання результатів навчання відбуваються прозоро та на підставі об'єктивних критеріїв» (пункт 2.7.5.1 додатка 1). Оскільки для досягнення відповідного стратегічного результату на всіх рівнях освіти потрібно вжити набагато більше заходів, ніж просто передбачити забезпечення

підготовки і прийняття відповідного закону. Аналогічне зауваження стосується і пункту 2.7.5.2 додатка 1.

Лише постійне здійснення моніторингу реалізації положень закону, аналіз даних, отриманих під час такого моніторингу, та оцінка впливу відповідного закону на суспільні відносини, здійснювані в рамках парламентського контролю та на урядовому рівні, можуть свідчити про досягнення/недосягнення визначених очікуваних стратегічних результатів. Однак ефективних процедур здійснення цієї роботи наразі законом не передбачено.

Зазначене питання частково врегульовано лише у сфері господарської діяльності для державної регуляторної політики. Статтею 15 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачено, що «порядок... відстеження результативності та перегляду законів, що регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, визначаються законом про Регламент Верховної Ради України з урахуванням вимог цього Закону». Згідно із статтею 16 зазначеного закону «Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді України інформацію про здійснення державної регуляторної політики в системі органів виконавчої влади. Щорічні звіти Кабінету Міністрів України оприлюднюються шляхом їх опублікування в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр».

Однак на сьогодні ні Регламентом Верховної Ради України, ні законами України «Про комітети Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» не визначено строки, порядок, критерії та наслідки здійснення Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України оцінки стану виконання закону, а також процедуру подання та розгляду відповідних звітів.

Відтак ефективне здійснення парламентського та урядового контролю, у тому числі щодо досягнення очікуваних стратегічних результатів реалізації Державної антикорупційної програми, можливе за умови належного врегулювання зазначених процесів на рівні закону.

2.22. Очікувані стратегічні результати 2.7.6.1 і 2.7.6.2 проблеми 2.7.6 додатка 1 до Програми, які спрямовані на боротьбу з корупційними ризиками під час формування та реалізації державної політики і розподілу публічних коштів у сфері освіти і науки, також передбачають обмежену кількість заходів, реалізація яких має забезпечити досягнення визначених очікуваних стратегічних результатів.

Пропонуємо переглянути і доповнити перелік заходів, спрямованих на досягнення визначених очікуваних стратегічних результатів.

2.23. У пункті 2.7.7.2 «Впроваджено справедливий конкурс на підтримку громадських об'єднань осіб з інвалідністю» передбачено, що показником (індикатором) досягнення, зокрема, є «3) набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України про внесення змін до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки громадських

об'єднань осіб з інвалідністю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 № 166, Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки Українського товариства сліпих та Українського товариства глухих, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 183...».

Проте зазначений показник (індикатор) досягнення потребує доопрацювання з урахуванням того, що зазначені рішення Уряду визнані такими, що втратили чинність, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27 січня 2023 року № 70. Зазначеною постановою Уряду затверджено порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансування громадських об'єднань для надання соціальних послуг особам з інвалідністю, пунктом 4 якого передбачено, що «бюджетні кошти спрямовуються на фінансову підтримку громадських об'єднань для надання соціальних послуг особам з інвалідністю для виконання (реалізації) загальнодержавних проектів (далі - виконання проектів) з урахуванням визначених Мінсоцполітики пріоритетних завдань (напрямів), що містять перелік соціальних послуг, спрямованих на соціалізацію та інтеграцію осіб з інвалідністю, за результатами конкурсу, що проводиться відповідно до Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049».

2.24. Показником (індикатором) досягнення такого очікуваного стратегічного результату, як вдосконалення положень законодавства, що визначають підстави та процедуру притягнення суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог антикорупційного законодавства, є встановлення безумовних підстав для звільнення (поза процедурою дисциплінарної відповідальності) усіх категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема, набрання законної сили ухвалою суду про звільнення таких осіб від кримінальної відповідальності (підпункт «в» пункту 1 очікуваного стратегічного результату 3.1.1.1).

Такий підхід є дискусійним, оскільки при звільненні від кримінальної відповідальності з урахуванням встановлення факту вчинення особою певного кримінального правопорушення державний осуд такої особи не відбувається через передбачені законом про кримінальну відповідальність підстави. За своїм змістом звільнення від кримінальної відповідальності характеризується відсутністю обвинувального вироку суду стосовно відповідної особи, незастосуванням кримінально-правових заходів примусового характеру, відсутністю судимості в особи, звільненої від кримінальної відповідальності. За таких умов належного обґрунтування потребуватиме питання, чим саме обумовлена автоматична неприпустимість зайняття відповідної посади усіма категоріями осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого

самоврядування, у разі відмови держави від їх осуду за вчинення відповідних кримінальних правопорушень.

3. До додатка 2 до Програми

3.1. У додатку 2 до Програми у графі «Обсяги фінансування» розмір видатків визначений лише у разі, якщо у попередній графі «Джерела фінансування» такими джерелами є кошти державного бюджету та/або кошти міжнародної технічної допомоги. Якщо фінансування здійснюється лише за рахунок коштів державного бюджету, обсяг фінансування не визначається. У зв'язку з цим виникають питання щодо причин різниці у підходах до встановлення обсягу бюджетного фінансування відповідних заходів; невизначення обсягу фінансування відповідних заходів за рахунок коштів державного бюджету; за рахунок якого джерела здійснюватиметься фінансування відповідних заходів – коштів державного бюджету або коштів міжнародної технічної допомоги чи двох джерел одночасно. У разі якщо фінансування заходів буде здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету та коштів міжнародної технічної допомоги, необхідно визначити співвідношення.

3.2. До пункту 1.1.1.6.3.

Слід зазначити, що призначення народного депутата України до складу Ради з питань формування та реалізації антикорупційної політики не враховує особливостей конституційного статусу парламентаріїв і передбаченого законом порядку та способу здійснення ними своїх повноважень протягом тижня, відведеного для пленарних засідань, і протягом часу, призначеного для роботи в органах парламенту та з виборцями.

3.3. Очікуваним стратегічним результатом 1.1.3.1 передбачено розроблення та ухвалення закону, який визначає види та юридичну силу нормативно-правових актів, встановлює вимоги до процедури їх підготовки (у тому числі громадського обговорення), прийняття та набрання чинності, містить правила нормотворчої техніки, тлумачення, обліку і систематизації, регулює порядок усунення недоліків і суперечностей.

Водночас на розгляді Верховної Ради України перебуває проект Закону України «Про правотворчу діяльність» від 25 червня 2021 року № 5707, внесений народним депутатом України, Головою Верховної Ради України Стефанчуком Р.О. та іншими народними депутатами України.

Зазначений законопроект прийнятий за основу 16 листопада 2021 року і наразі профільний комітет здійснює його підготовку для розгляду у другому читанні. Відповідно до пункту 4 частини другої статті 94 Регламенту Верховної Ради України не може бути внесений до Верховної Ради України законопроект за наявності прийнятого в першому читанні законопроекту, щодо якого внесений проект є альтернативним.

3.4. До пункту 1.1.3.1.8.

Не враховано положення статті 93 Конституції України щодо неможливості обмеження права законодавчої ініціативи. Разом з тим пропонується запровадити

інститут законодавчої пропозиції, розроблення якої здійснюватиметься із залученням додаткових консультативних механізмів.

3.5. У заході 1.1.3.2.5 ідеться про розроблення проектів порядку та Методології проведення антикорупційної експертизи комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією. Проте у такому випадку, на нашу думку, має йтися про методіку проведення експертизи. Крім того, виконавцем визначено комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією (за згодою), що не впливає із положень Закону України «Про комітети Верховної Ради України».

3.6. У заході 1.1.4.1.1 зазначено про розроблення проекту закону, яким буде передбачено утворення уповноваженого підрозділу (визначення уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції на комунальних підприємствах, у господарських структурах, суб'єктах господарювання, управління якими (корпоративними правами яких) будуть здійснювати державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації; а також можливість призначення/визначення уповноваженої особи в судах загальної юрисдикції, сільських, селищних радах. З урахуванням конституційно-правового статусу сільських, селищних, міських рад та законодавчо визначеного порядку організації їх роботи визначення у складі місцевих рад уповноваженої особи з питань запобігання та виявлення корупції є неможливим. Відповідно до частини першої статті 13¹ Закону України «Про запобігання корупції» уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції утворюються (визначаються), зокрема, в апаратах Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських рад, Севастопольської міської ради, секретаріаті Київської міської ради.

3.7. У заході 1.5.1.2.1 передбачений супровід розгляду у Верховній Раді України проекту Закону України «Про політичні партії» у січні 2023 року не враховує особливостей формування порядку денного Верховної Ради України в умовах дії воєнного стану, що унеможливорює визначення відповідного строку виконання.

3.8. У заході 2.4.4.2.1 має бути коректно зазначено серед виконавців «Міндовкілля» замість «Мінекології». Також для реалізації положень Програми виконавці мають бути забезпечені відповідним фінансуванням. У висновку Міністерства фінансів України визначено потребу в додаткових бюджетних коштах, але не надано фінансово-економічних розрахунків щодо підтвердження можливості реалізації запропонованих у проекті Програми заходів у межах видатків, передбачених у державному бюджеті, починаючи з 2023 року.

3.9. Вбачається зайвим захід 2.6.2.1.3 «Підготовка зауважень та пропозицій щодо непідтримання проектів законів, що містять положення, зазначені в описі заходу 2.6.2.1.1», оскільки його зміст, на наш погляд, повною мірою охоплюється попереднім заходом 2.6.2.1.2 «Підготовка позиції щодо погодження із зауваженнями/непідтримання проектів законів, що містять положення, зазначені в описі заходу 2.6.2.1.1».

Аналогічне зауваження стосується заходів 2.6.2.3.2, 2.6.2.3.3, 2.6.3.1.6 та 2.6.3.1.7.

3.10. У заході 2.7.1.5.1 до переліку виконавців необхідно включити Міністерство охорони здоров'я України для розроблення проекту закону про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо недопущення дискримінації учасників на етапі кваліфікації до електронного каталогу (включення до переліку кваліфікованих постачальників) з метою використання стандартних каталогів та вимог до продукції, яка закупається у сфері охорони здоров'я.

3.11. У заході 2.7.1.7.1 необхідно змінити строк виконання заходу щодо розроблення проекту закону про внесення змін до Закону України «Про основи законодавства України про охорону здоров'я» з метою встановлення чітких етичних правил взаємодії фармацевтичних компаній та медичних працівників, дотримання яких унеможливило б зловживання під час призначення пацієнтам лікарських засобів, та встановлення юридичної відповідальності за порушення таких правил з січня – квітня 2023 року на лютий – травень 2023 року, оскільки Програма на даний час не затверджена.

3.12. У заході 2.7.2.2.3 необхідно змінити строк виконання заходу щодо розроблення проекту закону, спрямованого на удосконалення нормативно-правового регулювання компенсації витрат донорів та інших процедур з урахуванням висновків аналітичного звіту, зазначеного в описі заходу 2.7.2.2.1, з квітня – липня 2023 року на травень – липень 2023 року, оскільки обговорення аналітичного звіту має відбутися протягом березня – квітня 2023 року за участю представників органів влади, громадськості та наукової спільноти.

3.13. У заходах з виконання Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки (додаток 2) у пункті 2.7.3.4.1 передбачено «Розроблення проекту закону про внесення змін до законів України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні», яким визначено, зокрема, «1) що інвалідність визначається виключно з використанням адаптованої Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я».

Водночас питання медико-соціальної експертизи стійких обмежень життєдіяльності (встановлення інвалідності) регулюється також основами законодавства України про охорону здоров'я.

З огляду на зазначене, рекомендуємо абзац перший пункту 2.7.3.4.1. викласти в такій редакції:

«2.7.3.4.1. Розроблення проекту закону про внесення змін до основ законодавства України про охорону здоров'я та Законів України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні».

3.14. У пункті 3.1.1.4.1 заходів передбачено «розроблення проектів законів щодо внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими встановлено, що суди, які розглянули справу про вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією

правопорушення чи справу про визнання необґрунтованими активів, зобов'язані надіслати копію рішення у справі, яке набрало законної сили, до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації, у якому (якій) працює особа, стосовно якої така справа розглядалася». При цьому звертаємо увагу, що Кодексом України про адміністративні правопорушення вже встановлено норму, якою врегульовано відповідні питання. Зокрема, відповідно до частини сьомої статті 285 зазначеного кодексу «постанова суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у триденний строк з дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, усунення її згідно із законодавством від виконання функцій держави, якщо інше не передбачено законом, а також усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення». Таке застереження стосується і пункту 3.1.1.4.5.

Слід також зазначити, що потребує доопрацювання перелік нормативно-правових актів, до яких передбачено внесення змін, та кількість суб'єктів, яким направлятимуться відповідні рішення. Особливості позовного провадження у справах про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави є предметом регулювання Цивільного процесуального кодексу України. Крім того, доцільно переглянути необхідність направлення рішень у зазначених справах до відповідних суб'єктів у разі, якщо винесення таких рішень не тягне правових наслідків для подальшого перебування особи на посаді.

3.15. У пункті 3.2.1.1.1 передбачено «розроблення проекту закону щодо внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, яким, зокрема, «встановлено адміністративну відповідальність за недотримання вимог статті 36 Закону України «Про запобігання корупції» щодо передачі підприємств та корпоративних прав в управління третім особам, за порушення встановлених статтею 26 Закону України «Про запобігання корупції» заборон або обмежень, що покладаються на осіб, які припинили виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також за невжиття заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів». На нашу думку, застосування до винної особи адміністративних стягнень, передбачених статтею 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення, за недотримання вимог статті 36 Закону України «Про запобігання корупції», не матиме наслідком припинення правопорушення.

3.16. Відповідно до пункту 3.2.2.1.1 у проекті закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення пропонується, зокрема, надати «Національному агентству статусу учасника процесу у справах за складеними ним протоколами»; надати «Національному агентству право

апеляційного оскарження рішень судів, прийнятих у справах за складеними ним протоколами, а прокурору – у справах за статтями 172⁴–172⁹ Кодексу України про адміністративні правопорушення».

З урахуванням зазначеного вважаємо за необхідне звернути увагу на таке.

Відповідно до глави 21 «Особи, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративні правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення суб'єктами адміністративного процесу є особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий, законні представники та представники, захисник, свідок, експерт, перекладач.

Пропозиція про надання Національному агентству з питань запобігання корупції права апеляційного оскарження рішень судів, прийнятих у справах за складеними ним протоколами, є дискусійною, оскільки суперечить положенням статті 287 зазначеного кодексу, відповідно до якої правом на оскарження постанови наділені особа, щодо якої винесено постанову, потерпілий та особи, зазначені у статтях 270 та 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Надання права прокурору оскаржувати рішення судів у справах згідно із статтями 172⁴–172⁹ Кодексу України про адміністративні правопорушення не впливає з приписів статті 131¹ Конституції України, яка містить вичерпний перелік функцій прокуратури.

3.17. До пункту 3.3.2.1.1.

Відповідно до підпункту 6 змістом відповідного заходу є розроблення проекту закону, яким удосконалено порядок вручення обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру за аналогією з порядком вручення повідомлення про підозру.

На нашу думку, зміст заходу визначено некоректно, оскільки не встановлено, у яких саме випадках та в якій частині порядок «вручення» слід удосконалювати. Крім того, у статті 293 Кримінального процесуального кодексу України йдеться про надання копії обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру та реєстру матеріалів досудового розслідування підозрюваному, його захиснику, законному представнику, захиснику особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного або виховного характеру.

Крім того, щодо слів «за аналогією з порядком вручення повідомлення про підозру» слід зазначити, що статтею 278 Кримінального процесуального кодексу України передбачено загальний порядок вручення повідомлення про підозру, а також спосіб, передбачений для вручення повідомлень, що, по суті, становить юридичну фікцію такого вручення.

Отже, з урахуванням редакції підпункту 6 навряд чи можна стверджувати, що запропоноване «спрощення процедур здійснення окремих слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій» за результатами його реалізації буде здійснено «з

урахуванням стандартів дотримання прав людини та практики Європейського суду з прав людини».

3.18. Одним із заходів очікуваного стратегічного результату 3.3.2.3 визначено розроблення проекту закону, яким передбачено можливість внесення відомостей про можливе вчинення кримінального правопорушення народним депутатом України, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (виконувачем обов'язків) та керівником Головного підрозділу детективів Національного антикорупційного бюро, а також погодження заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (виконувачем обов'язків) клопотань, які розглядаються слідчим суддею (пункт 6 заходу 3.3.2.3.1).

Звертаємо увагу на те, що відповідно до статті 482² Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей порядку притягнення до кримінальної відповідальності, затримання, обрання запобіжного заходу, проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій стосовно народного депутата України відомості, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення народним депутатом України, вносяться до Єдиного реєстру досудових розслідувань Генеральним прокурором (особою, що виконує обов'язки Генерального прокурора) у порядку, встановленому зазначеним кодексом. Клопотання про дозвіл на затримання, обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи домашнього арешту, обшук, порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, а також про застосування інших заходів, у тому числі негласних слідчих (розшукових) дій, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата України, розгляд яких віднесено до повноважень слідчого судді, мають бути погоджені Генеральним прокурором (особою, що виконує обов'язки Генерального прокурора).

Необхідно зауважити, що 18 грудня 2019 року Верховною Радою України розглянуто і не підтримано законопроект № 2237-1 про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Закону України «Про статус народного депутата України», Регламенту Верховної Ради України. Законопроектом запропоновано внести зміни до статті 482² Кримінального процесуального кодексу України щодо особливостей порядку притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата України, зокрема, щодо здійснення затримання, обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи домашнього арешту, обшуку, здійснення негласних слідчих (розшукових) дій, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата України, у порядку, визначеному Кримінальним процесуальним кодексом України, за умови погодження таких дій Генеральним прокурором (виконувачем обов'язків Генерального прокурора) або заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (у кримінальних провадженнях, віднесених до підслідності Національного антикорупційного бюро України).

3.19. До пункту 3.3.2.4.1.

Підпунктом 7 передбачено розроблення проекту закону, яким положення частини п'ятої статті 216 Кримінального процесуального кодексу України щодо витребування кримінальних проваджень до Національного антикорупційного бюро узгоджено із статтею 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України».

Слід зазначити, що зміст заходу визначено некоректно, оскільки відповідно до статті 1 Кримінального процесуального кодексу України порядок кримінального провадження на території України визначається лише кримінальним процесуальним законодавством України. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» за предметом свого регулювання не може містити норми процесуального характеру. Отже, якщо існує необхідність розширення процесуальних повноважень тих чи інших органів досудового розслідування, це необхідно робити виключно в межах норм Кримінального процесуального кодексу України.

Крім того, відповідно до пункту 2 частини першої статті 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Національному антикорупційному бюро України та його працівникам для виконання покладених на них обов'язків надається право за рішенням директора Національного антикорупційного бюро України, погодженим з прокурором, витребувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного антикорупційного бюро України, та інших кримінальних правопорушень, які не належать до його підслідності, але можуть бути використані з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, або виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості.

Враховуючи зазначене, Національному антикорупційному бюро України та його працівникам профільним законом фактично надано право втручатися в діяльність інших органів досудового розслідування, що навіть за наявності належного прокурорського контролю може містити антикорупційні ризики.

Також необхідно звернути увагу на те, що додатки 1 і 2 до Програми, якими визначаються очікувані стратегічні результати та заходи з її виконання, є занадто великими за обсягом, надскладними для сприйняття, містять незрозумілі показники, що в майбутньому може негативно вплинути на ефективність виконання Програми та оцінку вжитих заходів. Наприклад, у колонці «Частка (у %)» зазначені відсотки, але не визначено, від яких показників ця частка визначатиметься, що унеможливорює здійснення моніторингу та проведення оцінювання досягнення очікуваних результатів. Колонка «Джерело даних» здебільшого містить інформацію щодо власників даних або їх розпорядників, а не джерел отримання таких даних.