

ВИСНОВОК **на проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020-2024 роки»**

Поданий законопроект, як це зазначено у пояснювальній записці до нього, розроблено відповідно до вимог ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» на виконання завдання, визначеного у підрозділі 4.3 розділу «Антикорупційна політика» Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471.

При цьому, проблема, на вирішення якої спрямовано законопроект, полягає в тому, що вже майже три роки в Україні немає основного стратегічного документа у сфері запобігання та протидії корупції – **Антикорупційної стратегії**. Це призвело до розбалансованої і малоефективної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших публічних інституцій у питаннях запобігання та протидії корупції. Таким чином, існує нагальна потреба в ухваленні нових засад державної антикорупційної політики, які визначатимуть першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що повинні вплинути на зниження рівня корупції в Україні (див. пояснювальну записку до проекту).

У законопроекті пропонується затвердити Антикорупційну стратегію на 2020–2024 роки (далі – Антикорупційна стратегія), яка додається до проекту. Одночасно у розділі II «Прикінцеві положення» законопроекту запропоновано визнати таким, що втратив чинність, Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014—2017 роки» (п. 2), а також внести низку змін до Закону України «Про запобігання корупції» (п. 3). Сама Антикорупційна стратегія складається з 4 розділів, при цьому, перший розділ присвячений концепції формування антикорупційної політики у 2020 – 2024 роках та механізму її реалізації.

Решта розділів документу містять опис певних проблем та очікувані стратегічні результати, яких слід досягти для їх розв'язання.

За результатами аналізу поданого законопроекту у стилі терміни Головне управління вважає за необхідне висловити наступні зауваження та пропозиції щодо його змісту.

Зауваження загального характеру

1. Насамперед, звертаємо увагу на те, що з точки зору правил законодавчої техніки, **назва проекту не відповідає його змісту**. Хоча проект має назву «Про засади державної антикорупційної політики в Україні на 2020-2024 роки», його текст у вигляді додатку (у якому безпосередньо і розміщена **Антикорупційна стратегія**) **не містить жодних положень**, які можуть вважатися законодавчими приписами із визначенням засад антикорупційної політики держави.

За своїм змістом даний документ скоріше може бути класифікований як **державна цільова програма**.

Конституцією України (п. 6 ч. 1 ст. 85) передбачено затвердження Верховною Радою України лише

«загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля». При цьому, Верховна Рада України може здійснювати лише повноваження, передбачені для неї Конституцією України (ч. 2 ст. 85 Конституції України).

Відповідно до ст. 10 **ЗУ «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 (ст. ст. 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».

Викладене свідчить про те, що затвердження законом даного документу, який має ознаки державної цільової програми, але не є загальнодержавною програмою економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку чи охорони довкілля, не узгоджується з приписами Конституції України та Закону України «Про державні цільові програми». Тому у разі його прийняття фактично

закріплюється небажана практика, на основі якої згодом пропонуватимуть схвалювати десятки стратегій, концепцій чи програм з різних питань всупереч загальним правилам розробки і розгляду такого роду документів та їх затвердження у тексті закону.

2. Закон України, як правило, має бути **нормативно-правовим актом**.

Нормативно-правовий характер законів безпосередньо впливає з ч. 2 ст. 8, ч. ч. 2, 3 ст. 57 та ч. 1 ст. 58 Конституції України.

У цьому зв'язку слід зазначити, що термін «закон» Конституційний Суд України визначив як «юридично цілісний і структурно завершений *нормативно-правовий акт*, який приймається Верховною Радою України відповідно до її конституційних повноважень» (див. абз. 4 п. 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (справа щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою) від 7 липня 1998 року № 11-рп/98).

Виходячи з цих положень, **прийняття законів ненормативного змісту** може допускатись лише у випадках, передбачених Конституцією України (наприклад, у випадку, зазначеному у ч. 3 ст. 92 Основного Закону України, відповідно до якої законами України оголошується амністія).

Прийняття інших законів ненормативного характеру є сумнівним з точки зору відповідності Конституції України.

Між тим **документ, який у даному випадку пропонується затвердити шляхом прийняття Закону України, не є нормативно-правовим актом.**

Він взагалі не містить правових норм і повністю складається з констатацій тих чи інших фактів (обставин), пояснень і приписів про необхідність досягнення певних стратегічних результатів.

Відтак і з цієї точки зору конституційність запропонованого законопроекту є сумнівною.

3. У пояснювальній записці до проекту зазначено, що його **реалізація потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України**. Тим не менш, до проекту не додано фінансово-економічного обґрунтування, чим порушені вимоги ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України.

Не знайшли свого втілення в проекті Антикорупційної стратегії питання екологічного блоку (зокрема, боротьби з корупцією в екологічній сфері праввідносин).

Видається також доцільним відобразити в Антикорупційній стратегії перспективи подальшого співробітництва України з відповідними міжнародними міжурядовими та іншими міжнародними інституціями в контексті удосконалення вітчизняного законодавства в антикорупційній сфері та виконання Україною взятих на себе міжнародно-правових

зобов'язань в даній сфері (зокрема, що впливають з Конвенції ООН проти корупції, Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією; антикорупційних стандартів, що містяться в рекомендаціях Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР); висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) та ін.).

Щодо розділу II «Прикінцеві положення» проекту

До п. 3 розділу II (зміни до Закону України «Про запобігання корупції»)

Змінами до ст. 20 Закону України «Про запобігання корупції» пропонується звузити зміст відомостей, які відображатимуться в Національній доповіді щодо ефективності державної антикорупційної політики і звести її до узагальненого аналізу ситуації щодо корупції; інформації про результати виконання, насамперед, державними органами, органами місцевого самоврядування позапланових заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі, в рамках міжнародного співробітництва, а також висновків і рекомендацій, у тому числі, щодо строку дії та напрямів Антикорупційної стратегії на новий період (нова ч. 3 ст. 20 зазначеного Закону в редакції проекту). При цьому, ані з аналізу проекту, ані з супровідних документів до нього не впливає, з чим саме пов'язані такі законодавчі новели.

Крім того, потребують уточнення приписи нової ч. 2 ст. 20 Закону, в якій йдеться про подання Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) Національної доповіді щодо ефективності державної антикорупційної стратегії Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України, Президенту України. При цьому, не уточнюється, в якій формі подається така доповідь, чи потребує вона попереднього схвалення Кабінетом Міністрів України перед направленням її до парламенту, правовий сенс такої дії з боку НАЗК, тощо.

До п. 5 Розділу II

У п. 5 розділу II проекту пропонується створення інформаційної системи моніторингу реалізації антикорупційної політики (далі – система), що передбачає оприлюднення інформації про результати моніторингу та

оцінки ефективності державної антикорупційної політики. Проте про створення вказаної системи та такий спосіб розповсюдження інформації у законопроекті навіть не згадується. Крім того, створення цієї системи потребуватиме значних витрат із Державного бюджету України.

В абз. 2 цього ж пункту пропонується відтермінувати створення системи, однак без визначення конкретного строку відтермінування.

Щодо проекту Антикорупційної стратегії (додаток до законопроекту)

1. У п. 1.2. розділу I проекту Антикорупційної стратегії йдеться про те, що попередня антикорупційна стратегія зосереджувалась на пріоритетах, пов'язаних зі створенням системи сучасних антикорупційних інструментів (правових інститутів) та *розбудові системи антикорупційних органів, що мали забезпечити ефективну реалізацію цих інструментів*. При цьому, зазначено, що збалансоване поєднання цих підходів дасть можливість не лише знизити рівень корупції, підвищити довіру громадян до органів влади, а й суттєво підвищити темпи соціально-економічного зростання України.

Натомість, такий *пріоритет, як розбудова системи антикорупційних органів, що мають забезпечити ефективну реалізацію антикорупційних інструментів*, втратив свою актуальність через створення та функціонування НАЗК, Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ), Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП), Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Вищого антикорупційного суду України, а також реалізацією повноважень у сфері протидії корупції органами прокуратури та Національною поліцією.

На наш погляд, в основу концепції Антикорупційної стратегії мали би бути покладені критерії щодо забезпечення належної діяльності вищезазначених органів, реалізації покладених на них завдань, підтримки їх інституційної та операційної незалежності та ін., що підкреслило би стратегічне спрямування політики країни, у першу чергу, на безпосереднє втілення в життя тих вимог законодавства, що вже напрацьовані та є чинними у сфері запобігання корупції.

Принагідно зауважимо, що серед принципів антикорупційної політики на 2020–2024 роки (п. 1.2. проекту розділу I проекту Антикорупційної стратегії) виокремлено оптимізацію функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація якої, зокрема, передбачає тимчасове припинення малоефективних повноважень, які характеризуються високим рівнем корупційних ризиків.

Водночас аналіз тексту проекту не дає можливості з'ясувати, про які саме повноваження та яких саме органів влади (органів місцевого самоврядування) йдеться, у який спосіб буде відбуватися припинення таких повноважень та у зв'язку із чим має відбуватися саме *тимчасове припинення* реалізації повноважень, якщо вони є такими, що характеризуються високим рівнем корупційних ризиків.

2. У проекті наголошується на тому, що «у кожній із пріоритетних сфер Антикорупційна стратегія визначає ключові проблеми та формулює стратегічні результати, яких слід досягти для їх вирішення. **При цьому відповідні результати сформульовано таким чином, щоб вони давали однозначне розуміння комплексу заходів, необхідних для їх реалізації».**

Водночас аналіз окремих очікуваних стратегічних результатів свідчить, що їх навряд чи можна взагалі розцінювати як результат.

Наприклад, у п. 2.1.1. розділу II проекту Антикорупційної стратегії пропонується до кінцевого результату розв'язання проблеми, зміст якої полягає у тому, що зусилля різних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості недостатньо скоординовані, віднести, зокрема, достатнє фінансування та інші необхідні ресурси на потреби формування та реалізації антикорупційної політики. Видається, що фінансування задля належної реалізації антикорупційної політики не стільки є результатом, скільки виступає запорукою (базовим інструментом) вирішення окресленої проблеми.

Відсутнє у проекті також **однозначне розуміння того комплексу заходів, необхідних для розв'язання проблеми**, змістом якої є те, що антикорупційна політика не завжди ґрунтується на повних, об'єктивних та достовірних даних, для досягнення результату у вигляді здійснення повного, достовірного, об'єктивного та публічного моніторингу та оцінки ефективності антикорупційної політики.

У тексті проекту Антикорупційної стратегії є чимало таких випадків, коли **очікувані стратегічні результати фактично змішуються з інструментарієм або засобами досягнення певних цілей.**

Вказане зауваження щодо необхідності уточнення (належного) формулювання окремих результатів Антикорупційної стратегії набуває особливої актуальності у зв'язку із пропозицією передбачити для НАЗК можливість у разі *неналежного здійснення* відповідальним виконавцем

заходів державної антикорупційної програми вносити відповідному керівнику припис щодо необхідності забезпечення належного здійснення таких заходів та порушувати питання про відкриття дисциплінарного провадження щодо такого керівника (абз. 2 ч. 2 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» у редакції проекту).

3. У проекті йдеться про значну кількість очікуваних **стратегічних результатів**, які, виходячи з назви проекту, мають вважатись антикорупційними. Проте деякі з них не здатні справити вплив на протидію корупції, опис інших має декларативний характер. Окрім цього, доцільність деяких із пропонованих результатів викликає сумніви. Зокрема:

3.1. У п. 2.1.1. розділу II проекту Антикорупційної стратегії серед очікуваних стратегічних результатів вказується на **запровадження єдиної уніфікованої системи збору, узагальнення та візуалізації статистичної інформації про результати діяльності компетентних органів** щодо виявлення, розслідування та розгляду справ (проваджень) про корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, а також щодо управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Однак вказаний результат **може бути ефективним лише у випадку належної фіксації (відображення) такими органами повних, об'єктивних та достовірних даних про результати їх діяльності**. **Саме по собі запровадження єдиної уніфікованої системи збору та узагальнення інформації не здатне вирішити проблему**, вказану у п. 2.1.1 розділу II проекту Антикорупційної стратегії.

Уточненню підлягає також **формулювання проблеми**, визначеної у п. 2.3.1. розділу II проекту Антикорупційної стратегії, у якій зазначено, що «конфлікт інтересів є складовою більшості корупційних правопорушень, у тому числі кожного корупційного злочину». **Твердження про те, що конфлікт інтересів є складовою кожного корупційного злочину, є хибним та не несе змістовного навантаження**.

3.2. У п. 2.1.3. розділу III проекту Антикорупційної стратегії сказано, **що значна кількість положень нормативно-правових актів та їх проектів містить корупціогенні фактори**.

Виходячи з цієї тези, складається враження, що більшість положень нормативно-правових актів, прийнятих ВР України, містять корупційні фактори, а також фактично ігнорується виконання положень ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» щодо проведення антикорупційної експертизи.

Крім того, звертаємо увагу на те, що для зменшення таких факторів передбачається ухвалення Закону України «Про нормативно-правові акти» та проведення обов'язкової антикорупційної експертизи проектів, що, на нашу думку, є недостатнім для усунення такого ризику та потребує більш комплексного підходу.

3.3. Антикорупційна стратегія (п. 2.3.3. розділу II) передбачає в якості очікуваного результату на законодавчому рівні закріпити *правила етичної поведінки народних депутатів України* із запровадженням механізмів притягнення до відповідальності за їх порушення, а також врегулювати питання лобювання; забезпечити обізнаність народних депутатів з правилами етичної поведінки.

Антикорупційний ефект такого заходу є сумнівним з огляду, наприклад, на те, що наразі чинним законодавством України вже передбачені засади етичної поведінки народних депутатів України і проблема полягає не в розробці спеціального законодавчого регулювання цих стандартів, а в їх сумлінному дотриманні.

3.4. Пропоноване у проекті питання врегулювання конфлікту інтересів (п. 2.3. розділу II) також викликає деякі зауваження. З аналізу очікуваних наслідків не зовсім зрозуміло, чи йдеться про конфлікт інтересів виборних осіб (народних депутатів України, депутатів місцевих рад), чи мова йде про інші категорії осіб. Водночас наразі актуальним є питання законодавчого врегулювання проблеми конфлікту інтересів депутатів місцевих рад, про що неодноразового наголошувало Головне управління у своїх висновках.

3.5. Потребують уточнення і приведення у відповідність з термінологією чинного законодавства деякі **юридичні конструкції**, що використовуються в п. 2.5.1. розділу II проекту Антикорупційної стратегії в контексті механізму утворення, діяльності та припинення політичних партій. Так, в п. 2.5.1. йдеться про якісь «структурні утворення» політичних партій, а також про спрощену процедуру припинення політичних партій та їх структурних утворень «за власним бажанням». Водночас зі змісту п. 9 ч. 1 ст. 8, ч. 1 ст. 23 Закону України «Про політичні партії в Україні» випливає, що припинення діяльності політичних партій відбувається не за «власним бажанням», а «шляхом реорганізації чи ліквідації (саморозпуску)», що і необхідно відобразити в п. 2.5.1. Антикорупційної стратегії.

3.6. З припису п. 2.5.3 Антикорупційної стратегії, а також пп. 1, 2, 4 п. 2.5.3. **впливає, що має бути побудована якась загальна система контролю за звітністю політичних партій.**

Проте чинне законодавство України цілком обгрунтовано передбачає звітність політичних партій лише в частині фінансування їх політичної діяльності та участі у виборчому процесі (зокрема, п. 8-2 ч. 1 ст. 8, п. п. 2, 4, ч. 1 ст. 18, ст. 17, ст. 17-4, ст. 17-7, ст. 17-8 Закону України «Про політичні партії в Україні»), а з інших питань своєї діяльності політичні партії не підзвітні органам держави.

З огляду на це пропонуємо відкоригувати відповідні приписи, зазначивши, що йдеться про **фінансову звітність політичних партій**. Наприклад, п. 2.5.3 може бути викладений у такій редакції «2.5.3. Проблема. Система контролю за фінансуванням діяльності політичних партій та фінансуванням їх участі у виборах потребує удосконалення».

3.7. У п. 3.4.4. розділу III проекту Антикорупційної стратегії сказано про необхідність запровадження **механізмів верифікації інформації про кінцевих бенефіціарних власників юридичних осіб приватного права** у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань.

Однак **відповідний припис не несе реального змістовного навантаження**, оскільки **впровадження Антикорупційної стратегії повинно передбачати розроблення певного плану дій щодо збору інформації про бенефіціарних власників**, який дасть можливість перевіряти достовірність інформації, механізми розкриття кінцевих бенефіціарів, яка інформація вимагається та отримується, хто її отримує, про кого і яким чином інформація перевіряється та підтверджується відповідна інформація, виявити можливі ризики для юридичних осіб.

4. У п. 3.1.1. розділу III проекту Антикорупційної стратегії йдеться про необхідність проведення оцінки на добросовісність **чинного складу Вищої ради правосуддя** (далі – ВРП) на предмет відповідності вимогам добросовісності та професійної етики, а щодо членів, які не відповідали вищезазначеним вимогам – розгляду питання про втрату посади.

Таке формулювання свідчить про необхідність фактичного проведення повторної процедури перевірки на добросовісність чинного складу ВРП, що не відповідає положенням законодавства.

Згідно зі ст. 131 Конституції України ВРП складається з двадцяти одного члена, що обираються за квотним принципом (десятьох – обирає з'їзд суддів України з числа суддів чи суддів у відставці, двох – призначає Президент України, двох – обирає Верховна Рада України, двох – обирає з'їзд адвокатів України, двох – обирає всеукраїнська конференція прокурорів, двох – обирає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ). При цьому, на момент обрання чинного

складу ВРП вищезазначені суб'єкти об'єктивно мали змогу оцінити відповідних осіб на добродесність (наприклад, більшість чинних членів ВРП є суддями та пройшли усі види перевірок, передбачених чинним законодавством на момент їх обрання: відповідність тим вимогам й обмеженням, що висувалися до членів ВРП; спеціальну перевірку; перевірку, передбачену Законом України «Про очищення влади»).

Пропозиція встановлення добродесності як обов'язкової законодавчої вимоги до членів ВРП, з подальшою необхідністю проведення оцінки на добродесність її *чинного складу* та потенційним наслідком у вигляді втрати відповідної посади ставить під сумнів законність вже проведеного призначення чинних членів ВРП та підриває авторитет інституцій/осіб, що приймали участь у їх обранні (призначенні).

Додаткового обґрунтування потребує запропоноване проектом застосування під час оцінювання добродесності кандидатів на посаду судді **стандарту доказування «обґрунтований сумнів у добродесності»**.

Видається, що запровадження вказаного суто суб'єктивного критерію, наповнення змістом якого буде залежати від волевиявлення уповноважених осіб, не узгоджується із таким очікуваним стратегічним результатом, як «розроблення та впровадження у практику *чітких та передбачуваних критеріїв (індикаторів)* добродесності та професійної етики для кваліфікаційного оцінювання суддів і добору нових суддів».

Принагідно зауважимо, що у п. 3.1.4. розділу III проекту Антикорупційної стратегії вказується про необхідність реформування місцевих судів з урахуванням адміністративно-територіальної реформи. Однак, на нашу думку, такі заходи не є антикорупційними та не впливають на боротьбу з корупцією. Крім того, виникають сумніви щодо раціональності постійних законодавчих змін з питань судоустрою.

5. На нашу думку, потребують редакційного уточнення питання реалізації Антикорупційної стратегії у сфері **державного регулювання економіки**.

Зокрема, це стосується п. 3.2 розділу III проекту Антикорупційної стратегії, у якому серед переліку очікуваних стратегічних результатів зустрічаються такі фрази, як: «прийнято», «впроваджено», «забезпечено», «скасовано», «усунуто» тощо, що є характерним для звітів вже виконаних стратегій, а не намірами їх виконання в майбутньому.

Зокрема, у пп. 1 п. 3.2.5 Антикорупційної стратегії зазначається, що серед «очікуваних стратегічних результатів: 1) Антимонопольний комітет України здійснює свою діяльність *на засадах прозорості, передбачуваності та правової визначеності, рівень корупційних ризиків у його діяльності*

суттєво знизився завдяки безперешкодному, але регульованому доступу громадськості до обговорення та прийняття рішень, проектів нормативно-правових актів та інформування про плани діяльності з деталізацією проблематики, шляхів її вирішення та результатів». В цьому контексті слід зазначити, що питання підконтрольності, підзвітності та відкритості діяльності Антимонопольного комітету України (далі –АМКУ) врегульоване у ст. 2 Закону України «Про Антимонопольний комітет України». Зокрема, у ч. 3 цієї статті Закону зазначається, що АМКУ оприлюднює інформацію та надає інформацію на запити відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Крім того, у ч. 3 ст. 20 Закону зазначається, що АМКУ та його територіальні відділення взаємодіють із засобами масової інформації та громадськими організаціями у роботі по запобіганню порушенням законодавства про захист економічної конкуренції, оприлюднюють у засобах масової інформації повідомлення про свою діяльність і прийняті рішення.

У пп. 4 п. 3.2.5. Антикорупційної стратегії пропонується «для стимулювання розкриття картельних змов визначити порядок звільнення або пом'якшення відповідальності учасників картелю, які повідомили Антимонопольний комітет України про нього та надали відповідні докази, що ґрунтується на найкращих практиках країн Європейського Союзу». На нашу думку, запропоноване питання врегульоване у ч. 5 ст. 6 Закону України «Про захист економічної конкуренції», згідно з якою «особа, що вчинила антиконкурентні узгоджені дії, але раніше за інших учасників цих дій добровільно повідомила про це Антимонопольний комітет України чи його територіальне відділення та надала інформацію, яка має суттєве значення для прийняття рішення у справі, звільняється від відповідальності за вчинення антиконкурентних узгоджених дій», а «органи Антимонопольного комітету України на підставі вмотивованого клопотання в інтересах розслідування справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції забезпечують конфіденційність інформації про особу».

Крім того, у пп. 3 п. 3.4.2. Антикорупційної стратегії серед очікуваних результатів пропонується встановити, що «мала приватизація або надання в оренду державного, комунального майна здійснюється із застосуванням електронної системи «Prozorro.Sale» та дотриманням принципів добросовісної конкуренції».

Слід зазначити, що згідно з ч. 1 ст. 18 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» приватизація об'єктів державної або комунальної власності, переданих в оренду, здійснюється шляхом продажу на аукціоні або шляхом викупу. У свою чергу, згідно з ч. 1 ст. 20 Закону України «Про приватизацію державного і

комунального майна» у випадках, передбачених законодавством про захист економічної конкуренції, покупець зобов'язаний отримати дозвіл АМКУ на безпосереднє або опосередковане придбання у власність акцій (часток) у розмірі, що забезпечує досягнення чи перевищення 25 або 50 відсотків голосів у вищому органі управління відповідного суб'єкта господарювання, а також активів у вигляді єдиного майнового комплексу або структурного підрозділу суб'єкта господарювання.

6. Подальшого удосконалення потребують й сформульовані у законопроекті **проблеми** та **очікувані стратегічні результати у сфері будівництва, земельних відносин та інфраструктури**. Зокрема:

6.1. Відповідно до пп. 2 п. 3.5.1. розділу III проекту Антикорупційної стратегії до очікуваних стратегічних результатів віднесено, зокрема, те, що «містобудівна документація *набирає чинності* з моменту її внесення до Містобудівного кадастру та присвоєння просторового індексу».

Застосування до містобудівної документації словосполучення «*набирає чинності*» виглядає не зовсім коректним з точки зору юридичної термінології.

Наприклад, відповідно до чинної ч. 1 ст. 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» «планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом *розроблення та затвердження* генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них». При цьому, вираз *набрання чинності* зазвичай використовується стосовно нормативно-правових актів.

Крім того, положення, яке аналізується, не узгоджене із п. 4 п. 3.5.1. Антикорупційної стратегії, в якому йдеться про **«прийняття детальних планів території»**.

Зауваження щодо використання неусталеної термінології та внутрішньої неузгодженості актуальне і щодо інших положень проекту, зокрема, щодо пп. 2 п. 3.5.2, у якому йдеться про **«розроблення та прийняття»** історико-архітектурних опорних планів.

6.2. Підпункт 2 п. 3.5.4. розділу III проекту Антикорупційної стратегії, яким пропонується внесення змін «до земельного законодавства, що передбачають комплексну електронну процедуру формування земельних ділянок», не дозволяє оцінити суть цих змін. **Це є невизначеністю**, яка може призвести до непередбачуваних наслідків. Норми Антикорупційної стратегії мають чітко визначати, що планується здійснити.

6.3. Відповідно до пп. 1 п. 3.5.5. розділу III проекту Антикорупційної стратегії передбачається запровадження пілотного проекту «із визначення земельного податку на основі показників *масової оцінки земель*».

Земельним кодексом України та Законом України «Про оцінку земель», які є базовими законами у цій сфері, не передбачений такий вид оцінки земель.

Положення Антикорупційної стратегії мають узгоджуватись із чинними нормами закону.

6.4. Відповідно до пп. 2 п. 3.5.5. розділу III проекту Антикорупційної стратегії передбачається внесення змін «до *Податкового кодексу України* щодо встановлення *ставок орендної плати* за земельні ділянки державної та комунальної власності *на основі їх ринкової вартості*». Звертаємо увагу на те, що чинною ч. 5 ст. 5 Закону України «Про оцінку земель» визначено, що «*нормативна грошова оцінка* земельних ділянок використовується для визначення розміру ... *орендної плати* за земельні ділянки державної та комунальної власності». Ринкова вартість – це «вартість, за яку можливе відчуження об'єкта оцінки на ринку подібного майна на дату оцінки за угодою, укладеною між покупцем та продавцем» (абз. 31 п. 3 постанови Кабінету Міністрів України «Національний стандарт № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав» від 10.09.2003 № 1440). Аналогічне поняття «ринкова ціна» закріплене в пп. 14.1.219 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України. Водночас відповідно до чинної ч. 7 ст. 5 Закону України «Про оцінку земель» при здійсненні цивільно-правових угод щодо земельних ділянок та прав на них використовується «*експертна грошова оцінка* земельних ділянок», а не *нормативна грошова оцінка*. Таким чином, внесення змін до Податкового кодексу України в частині встановлення ставок орендної плати на основі ринкової вартості земельних ділянок має супроводжуватись внесенням відповідних змін і до Закону України «Про оцінку земель».

6.5. Відповідно до пп. 2 п. 3.5.6. розділу III проекту Антикорупційної стратегії пропонується внесення змін «до законодавства, що скасовують окрему процедуру зміни цільового призначення земельних ділянок за проектами землеустрою, і натомість надано можливість їх власникам приймати рішення про зміну цільового призначення самостійно ... із встановленням обов'язковості сплати до бюджету різниці вартості земельної ділянки до зміни її цільового призначення і вартості земельної ділянки із зміненним цільовим призначенням, а для *особливо цінних земель* – у п'ятикратному розмірі відповідного платежу». Наголошуємо, що виділення особливо цінних земель в окрему правову категорію чинними законами

пов'язане із їх значимістю у зв'язку з їх особливими якісними характеристиками, збереження яких є важливим. Тому не можна підтримати пропозицію спрощення зміни цільового призначення такого виду земель, адже це може стати передумовою втрати такими землями їх якісних характеристик.

7. У п. 3.6 (запобігання корупції у сфері оборони) поза увагою проекту Антикорупційної стратегії залишилися такі очікувані стратегічні результати, як: 1) проведення кадastroфікації земель оборони; 2) вирішення питання щодо розмежування функцій із закупівель зразків озброєння та військової техніки із функціями експортного контролю та безпеки технологій; 3) здійснення організаційних заходів за допомогою системи електронних закупівель ProZorro, усунення дискреційних повноважень, мінімізація впливу людського фактору; 4) вжиття заходів щодо зниження корупційних ризиків, реформування та наближення системи публічних закупівель, речового та продовольчого забезпечення до стандартів НАТО; 5) реформування державного холдингу «Укроборонпром».

Крім того, у вказаному розділі проекту Антикорупційної стратегії варто було б відобразити таку проблему, як корупційні ризики при формуванні і реалізації кадрової політики у сфері оборони, під час призову (прийняття) на військову службу, прийому до вищих військових навчальних закладів, отримання освіти і проходження служби за межами країни, проведення організаційно-штатних заходів, нагородження державними нагородами.

При цьому, очікуваними стратегічними результатами можна було б визначити такі:

1) військові комісаріати переформовано у територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, де працюють телефонні «гарячі лінії», які дозволяють у режимі реального часу отримувати інформацію про факти корупційних правопорушень та вживати відповідних заходів;

2) призначення на посади відбувається за конкурсній основі з залученням конкурсних і атестаційних комісій. Рівень доброчесності визначається за допомогою поліграфа та спеціальних психологічних тестів;

3) забезпечується ротація кадрів, виявляються особи, які мають конфлікт інтересів, корпоративні права та інші обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції»;

4) спрощено та чітко регламентовано механізм отримання підйомної допомоги.

8. У п. 3.7.3. розділу III проекту Антикорупційної стратегії як проблему визначено недостатньо інтегрованою з іншими базами даних Електронну систему охорони здоров'я, що створює можливості для зловживань під час

реалізації окремих функцій (зокрема, надання виплат унаслідок непрацездатності, проведення профілактичних та обов'язкових медичних оглядів, встановлення групи інвалідності). Серед очікуваних стратегічних результатів визначено введення електронного реєстру листків непрацездатності у промислову експлуатацію. Цей захід, на нашу думку, є сумнівним з точки зору ефективності, особливо, якщо його реалізація відповідно до абз. 9 п. 1.3. проекту має фінансуватися за рахунок коштів державного бюджету та коштів місцевих бюджетів, призначених для виконання державної програми.

У даному контексті звертаємо увагу на те, що питання Електронного реєстру листків непрацездатності вже вирішено на законодавчому рівні у Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», а питання організації ведення Електронного реєстру листків непрацездатності та надання інформації з нього врегульовано Урядом в однойменному Порядку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 17.04.2019 № 328. При цьому, для забезпечення спрощення отримання інформації про листки непрацездатності передбачено можливість безпосереднього доступу до реєстру застрахованих осіб і страхувальників через електронні кабінети на веб-порталі Пенсійного фонду України.

Принагідно зауважимо, що поза увагою залишились окремі важливі аспекти щодо протидії корупції у сфері охорони здоров'я. Зокрема, оскільки підґрунтям для корупції в системі охорони здоров'я є, окрім іншого, неформальні платежі, в тому числі, у формі так званих «благодійних внесків» (за госпіталізацію, проведення хірургічної операції тощо), вбачається доцільним визначити на законодавчому рівні правовий механізм забезпечення прозорості використання закладами охорони здоров'я одержаних «благодійних внесків», встановлення більш ефективних економічних стимулів для максимально якісної роботи медичних працівників, запровадження декларування одержаних ними (принаймні, певною їх частиною) доходів.

9. Серед очікуваних результатів проблеми, сформульованої у п. 4.1.1. розділу IV проекту Антикорупційної стратегії, згадується про запровадження такого базового правила щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог антикорупційного законодавства: «набрання законної сили ухвалою суду про звільнення особи, яка вчинила корупційне або пов'язане з корупцією кримінальне правопорушення, за підставами, передбаченими ст. ст. 45–49 Кримінального кодексу України (далі – КК), є безумовною підставою для звільнення особи з посади». Водночас аналіз ст. ст. 45 – 48 КК дає підстави стверджувати, що особа, яка вчинила корупційне кримінальне правопорушення, не може бути

звільнена від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям, у зв'язку з примиренням винного з потерпілим, у зв'язку з передачею особи на поруки, у зв'язку із зміною обстановки. А, отже, вказане положення потребує уточнення. Аналогічне зауваження стосується й твердження про те, що у значній частині випадків особи, що вчинили корупційні кримінальні правопорушення, звільняються від кримінальної відповідальності (проблема, сформульована у п. 4.3.1. розділу IV проекту Антикорупційної стратегії).

10. У межах п. 4.3.1. розділу IV проекту Антикорупційної стратегії серед результатів йдеться, зокрема, про необхідність внесення змін до кримінального законодавства, згідно з якими особи, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, після припинення такої діяльності можуть нести кримінальну відповідальність за незаконне збагачення. Однак таке формулювання не дає нічого нового порівняно з положеннями чинного законодавства. Адже для кримінального законодавства притягнення до кримінальної відповідальності обмежено чітко визначеними строками давності (див. ст. 49 КК). Тому особи, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, після припинення такої діяльності можуть бути притягнені до кримінальної відповідальності за відповідні діяння виключно у межах таких строків.

11. Низку зауважень викликає також формулювання **стратегічних результатів** для розв'язання проблеми, передбаченої п. 4.3.2. розділу IV проекту Антикорупційної стратегії.

11.1. Для вирішення питання щодо низької оперативності та якості здійснення досудового розслідування корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень, що обумовлена надмірною складністю окремих процесуальних дій, пропонується *розглянути доцільність* спрощення процедур здійснення окремих слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій (пп. 1 п. 4.3.2.), у зв'язку із чим складається враження, що кінцевою метою є лише аналіз такої доцільності, а, отже, якщо уповноважені суб'єкти прийдуть до висновку, що такої доцільності не існує, поставлене завдання можна вважати виконаним (а це навряд чи можна вважати розв'язанням вказаної проблеми). Якщо ж така доцільність буде констатована, виникає запитання, коли ж будуть реалізовані конкретні заходи.

11.2. У пп. 2 п. 4.3.2. розділу IV проекту Антикорупційної стратегії вказується, що законодавство передбачає можливість під час розгляду кримінального провадження судом використовувати *весь обсяг доказів, здобутих під час досудового розслідування, недопустимість яких прямо не передбачена законом*. Однак чинне кримінальне процесуальне законодавство наразі не містить заборон щодо використання під час кримінального провадження якогось конкретного *обсягу* доказів, здобутих під час досудового розслідування. Важливо лише, щоб такі докази відповідали чітко визначеним у законодавстві критеріям (ознакам).

11.3. Не можна також погодитися із пропозицією проекту щодо створення єдиного реєстру рахунків фізичних і юридичних осіб та індивідуальних банківських сейфів та надання безпосереднього доступу до нього НАЗК, НАБУ, САП, Національному агентству України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, центральним органам виконавчої влади, що реалізують державну податкову політику, державну політику у сфері митної справи, державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) коштів, одержаних злочинним шляхом (п. 4.3.3. розділу IV проекту Антикорупційної стратегії). Надання необмеженого доступу до такого реєстру саме по собі створює значні корупційні ризики. Крім того, такою пропозицією фактично пропонується скасувати банківську таємницю (див. ст. ст. 60-62 Закону України «Про банки та банківську діяльність»), що не сприятиме економічному розвитку країни.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик: В. Попович, Є. Корнієнко, О. Петриченко, О. Мірошниченко, О. Мельник, С. Бортнік, К. Вербицький, М. Муравська, Е. Вальковський, О. Куціпак