

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

1.1.3. Положення нормативно-правових актів та їх проектів потребують подальшого удосконалення для усунення можливих корупціогенних факторів

Завдяки налагодженню ефективної роботи антикорупційних інституцій щодо виявлення та аналізу корупційних ризиків у ключових сферах суспільного життя, залученню до цієї роботи інших фахівців у сфері запобігання та протидії корупції (в тому числі представників наукових установ), представників громадськості, а також сприянню проведенню цієї роботи з боку проектів міжнародної технічної допомоги в Україні з кожним роком проводиться все більше якісних досліджень, спрямованих на виявлення найбільш поширених корупційних практик у різних сферах суспільного життя, а також корупційних практик, що завдають найбільшої економічної, організаційної та іншої шкоди державі та суспільству¹.

Результати цих досліджень засвідчують, що *основною причиною* існування переважної більшості таких корупційних практик є:

1) *загальна низька якість нормативно-правових актів*, які регламентують відповідну сферу суспільного життя (невідповідність правового регулювання сучасним реаліям та викликам, не здатність бути ефективним інструментом вирішення проблем та задоволення потреб суспільства, існування прогалин, випадків дублювання функцій різних органів тощо);

¹ Див., наприклад: Топ-25 корупційні ризики у вищій освіті. – 2022. – Режим доступу: https://legalclinics.in.ua/wp-content/uploads/2022/06/TOP_25_korupsiy-ni_ryzyky_u_vyshhiy-osviti.pdf; Типові корупційні ризики у публічних закупівлях. – 2021. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/03/Typovi-korupsiyni-ryzyky-v-publichnyh-zakupivlyah-1.pdf>; Корупційні ризики в системі контролю за розробкою і затвердженням містобудівної документації. – 2021. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/08/MistoBuDok_A4-18-1.pdf; Земельна корупція: топ 30 корупційних ризиків та шляхи їх подолання. – 2021. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/30_antikor_land.pdf; Топ 10 корупційних схем забезпечення осіб з інвалідністю технічними засобами реабілітації. – 2022. – [34 с.] – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/10/top-10-TZR_final-2.pdf; Топ-15 корупційних ризиків в управлінні підприємствами ДК «Укроборонпром» та шляхи їх подолання. – 2021. – Режим доступу: <https://statewatch.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Top-15-korupsiynykh-ryzykiv-na-pidpriemstvakh-DK-Ukroboronprom-ta-shliakhy-ikh-noho-podolannia-Doslidzhennia-StateWatch-ta-NAZK.pdf>; Корупція у сфері житлової нерухомості міністерства оборони: топові ризики і рекомендації. – 2021. – Режим доступу: <https://nako.org.ua/storage/pdf/Korupsiia-u-nerukhomosti-Minoborony-1.pdf>; Медичні закупівлі міноборони у період пандемії: корупційні ризики та рекомендації. – 2021. – Режим доступу: <https://nako.org.ua/storage/pdf/2021-08-04--11:58:19-Medichni%20zakupivli.pdf>; 100 корупційних схем в регіонах України. – 2020. – Режим доступу: <https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/12/as-100-schemes-2-1.pdf>; Топ-20 корупційних схем на місцях – які вони та як їх здолати. – 2020. – Режим доступу: <https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/posibnyk-proty-shem.pdf>; 100+ корупційних схем: антикорупційний порядок денний для уряду та громадськості. – 2019. – [160 с.] – Режим доступу: https://www.rpk.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/AK-Zahody_24_10.pdf; Шість «червоних прапорців»: найбільш розповсюдженні корупційні ризики в оборонних закупівлях України. – 2018. – Режим доступу: https://nako.org.ua/storage/pdf/2021-08-02--03:22:09-Ukraine_Six_Red_Flags_Ukr-4.pdf; Неєфективне управління і корупція у системі житлового забезпечення міністерства оборони України. – 2018. – Режим доступу: https://nako.org.ua/storage/pdf/2021-08-10--02:44:44-NAKO_Housing_UA_web.pdf; Те, що лікар прописав? Корупційні ризики в системі медичного постачання Міністерства оборони України. – 2017. – Режим доступу: https://nako.org.ua/storage/pdf/2021-08-03--09:27:19-Te_scho-likar-propysav_UKR_.pdf

2) наявність у них низки положень (корупціогенних факторів), які самостійно чи у поєднанні з іншими положеннями можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією (неналежне визначення компетенції органів державної влади (далі в описі цієї проблеми – ОДВ) та органів місцевого самоврядування (далі в описі цієї проблеми – ОМС), неналежне визначення змісту й обсягу прав чи обов'язків осіб, необґрунтоване встановлення пільг, переваг або інших привілеїв для окремих категорій осіб, використання правових конструкцій оціночного характеру, колізії, прогалини, існування надмірних дискреційних повноважень, дублювання повноважень кількох органів тощо).

Загальна низька якість нормативно-правових актів в Україні зумовлена низкою чинників, основними серед яких є такі:

1. Відсутність закріплення на законодавчому рівні: загальних засад та порядку здійснення правотворчої діяльності в Україні; видів нормативно-правових актів, їхньої юридичної сили та ієрархії; переліку обов'язкових етапів процедури розробки проектів нормативно-правових актів (зокрема таких як розробка концепції проекту, здійснення оцінки його впливу, аналізу ступеню відповідності проекту законодавству Європейського Союзу, проведення публічних консультацій, проходження необхідних експертиз, погодження тощо); єдиних вимог щодо змісту, структури, мови та стилю нормативно-правових актів, а також техніки нормопроекування; процедури розгляду та прийняття (видання) проектів нормативно-правових актів; порядку офіційного оприлюднення, набрання чинності та обліку нормативно-правових актів; загальних правил щодо дії нормативних актів у часі, в просторі та за колом суб'єктів (в тому числі правил щодо зворотної дії в часі нормативно-правових актів, зупинення та припинення їхньої дії, скасування та втрати ними чинності); суб'єктів, що мають право офіційного роз'яснення нормативно-правових актів.

2. Відсутність законодавчо визначених правил подолання різних видів колізій, правил усунення та подолання прогалин під час застосування нормативно-правових актів, особливостей подолання складних колізій, а також відсутність законодавчо визначеної пріоритетності застосування різних колізійних правил.

3. Не завжди якісне вивчення суб'єктами правотворчої діяльності загальної ситуації у відповідній сфері суспільного життя; неналежний аналіз всіх проблем у кожній такій сфері (змісту проблеми, причин її існування, наслідків, масштабу, динаміки тощо), що унеможливує здійснення пріоритетизації вирішення різних ідентифікованих проблем та призводить до прийняття не найбільш оптимальних варіантів вирішення обраної для вирішення проблеми; незастосування суб'єктами, що відповідають за формування політики, відпрацьованого десятиліттями у провідних демократіях Західної Європи, США та Канади підходів щодо циклу формування, координації, моніторингу та оцінки публічної політики; фактична відсутність юридичного прогнозування (зокрема, з метою вибору критеріїв ухвалення найбільш оптимальних правових рішень та оцінки наслідків ухвалення таких рішень); нехтування розробкою науково-обґрунтованих концепцій розвитку законодавства; відсутність належного планування правотворчої діяльності.

4. Тотальна перевантаженість всіх Комітетів Верховної Ради України, а також всіх структур Апарату Верховної Ради України (особливо Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління), обумовлена необхідністю постійного супроводу, змістовного опрацювання та розгляду тисяч законопроектів², абсолютна більшість яких не є результатом вивчення загальної ситуації у відповідній сфері суспільного життя чи комплексного аналізу тих проблем, які пропонується вирішити у певний спосіб. Часто ці законодавчі ініціативи не враховують вже визначеної пріоритетизації

² Лише з 2000 року у Верховній Раді України було зареєстровано **61 тисячу** законопроектів. Середньорічна кількість законопроектів, що реєструються в Парламенті, за останні 10 років перевищує 3 тисячі законопроектів на рік.

та реальних можливостей виконавчої гілки влади, містять у собі далеко не найоптимальніші варіанти вирішення проблеми, а також не мають нічого спільного із циклом формування публічної політики. Переважну більшість цих законопроектів складають законопроекти, ініційовані одним або кількома народними депутатами³, які з огляду на цілком об'єктивні обставини (відсутність повної та достовірної інформації у відповідній сфері, невелику кількість залучених до розробки народних депутатів, недостатність людських та інших ресурсів, відсутність чітко визначеної законом процедури, проходження обов'язкових етапів якої забезпечувало б високу якість законопроекту ще до його внесення в Парламент) не можуть забезпечити високої якості таких законопроектів. При цьому перевантаженість Апарату Верховної Ради України, Комітетів Верховної Ради України та Парламенту як законодавчого органу призводить до суттєвого уповільнення законотворчого процесу (а отже проблеми держави та суспільства тривалий час залишаються невирішеними, ОДВ та ОМС неефективно виконують покладені на них функції, права, свободи та законні інтереси залишаються неналежним чином захищеними), знижує можливості до більш глибокого вивчення, належного обговорення тощо. У кінцевому рахунку ця ситуація призводить до загального зниження довіри до законотворчого процесу в Україні та негативного сприйняття ухвалених законодавчих змін суспільством і стейкхолдерами політики.

З огляду на зазначені вище причини загальної низької якості нормативно-правових актів у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить **закріпити на законодавчому рівні єдиний порядок здійснення правотворчої діяльності в Україні**, а саме:

1) супроводження розгляду проекту Закону України “Про правотворчу діяльність” (реєстраційний номер 5707 від 25 червня 2021 р.) у Верховній Раді України (зокрема у разі застосування до нього Президентом України права вето);

2) ухвалити закон про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України, яким буде впроваджено повноцінний цикл формування публічної політики, який визначатиме: процедури, що забезпечують системне вивчення ситуації у кожній сфері суспільного життя та ідентифікацію в ній усіх ключових проблем; обов'язок аналізу всіх ідентифікованих проблем у кожній такій сфері та закріплює принцип пріоритетизації їх вирішення; обов'язок пошуку та аналізу різних варіантів вирішення проблеми; загальні засади щодо обрання найбільш оптимального варіанту вирішення проблеми з огляду на результати проведеного аналізу кожного з потенційних варіантів та ухвалення відповідного рішення; обов'язок та потенційні форми координації виконання прийнятого рішення; обов'язок та потенційні форми моніторингу стану виконання прийнятого рішення; загальні засади здійснення оцінки результатів реалізації прийнятого рішення не лише як інструменту визначення його ефективності, а й як інструменту з формування основи для нового циклу політики у відповідній сфері; обов'язок підготовки науково-обґрунтованих концепцій розвитку законодавства та впроваджено більш ефективного планування правотворчої діяльності Уряду;

Наявність у нормативно-правових актах значної кількості корупціогенних факторів значною мірою обумовлена тими ж причинами, що й зумовлюють загальну низьку якість нормативно-правових актів (див. вище). Разом із тим, існує ще й кілька специфічних обставин, які суттєво впливають на ситуацію у цій сфері.

Передусім, слід відзначити, що згідно з нині чинним законодавством обов'язок проводити антикорупційну експертизу всіх проектів нормативно-правових актів, що

³ Загалом народні депутати є ініціаторами близько **90%** всіх законопроектів, які реєструються у Верховній Раді України (наприклад, якщо з 2000 року всього було зареєстровано 61 тис. законопроектів, то 54 тис. з них – народними депутатами). При цьому 60% від усіх цих законопроектів реєструються лише одним народним депутатом, а ще 30% - групою народних депутатів у складі від 2 до 5 осіб. В окремі періоди (наприклад, у 2006–2007 роках) частка законопроектів, ініційованих одним або кількома депутатами (до 5 осіб) складала 99%. Загальний аналіз законотворчої діяльності Парламенту у 1998–2022 роках дозволяє стверджувати, що частка законопроектів, що реєструються одним або кількома народними депутатами (до 5 осіб), складає **78%** від усіх законопроектів, що реєструються в Парламенті.

вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, покладено на Міністерство юстиції України. З огляду на те, що Міністерство юстиції України в Уряді відповідає за формування правової політики і є основним розробником проектів нормативно-правових актів, то покладення на нього ж ще й функцій з проведення антикорупційної експертизи є не лише обтяжливим, а й таким, що суперечить змісту та логіці внутрішньоурядових процесів (особливо, коли йдеться про проекти нормативно-правових актів, розроблених самим міністерством). Крім того, для більш ефективної реалізації цієї функції Міністерству юстиції України довелося б суттєво збільшувати штат та обсяг відповідного персоналу, що за існуючих обставин виглядає недоречним. У цілому ж відносно невисока ефективність цього міністерства у питаннях виявлення та мінімізації корупційних факторів призвела до певних нарікань з боку громадськості⁴.

Національне агентство з питань запобігання корупції фактично почало реалізовувати функції з антикорупційної експертизи лише у 2020 році. З цією метою було розроблено та затверджено Порядок та Методологію проведення антикорупційної експертизи НАЗК⁵. Протягом 2020–2021 років НАЗК провело 139 антикорупційних експертиз проектів нормативно-правових актів, які знаходяться у вільному доступі на веб-сайті НАЗК⁶. НАЗК двічі на рік звітує про результати проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. У звітах НАЗК наводиться аналіз ефективності антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, а також кількісні показники врахування їх розробниками та суб'єктами прийняття рекомендацій НАЗК щодо усунення (мінімізації) корупційних ризиків⁷. Утім, з огляду на те, що зазначений Порядок та Методологія не ґрунтувалися на попередньому досвіді реалізації НАЗК функції з проведення антикорупційної експертизи, наразі назріває потреба здійснити ґрунтований аналіз накопиченого кількарічного досвіду з проведення НАЗК антикорупційної експертизи у 2020–2022 роках, вивчити всі недоліки та проблеми, що ускладнювали практичну реалізацію цієї функції, з метою подальшої оптимізації процесів із виявлення та усунення корупційних факторів у нормативно-правових актах та їхніх проектах.

На практиці не завжди забезпечується належний розгляд результатів антикорупційної експертизи (особливо громадської), що значною мірою обумовлено відсутністю належних правових інструментів забезпечення реалізації цього обов'язку. Утім, нерідко це обумовлено й відвертим ігноруванням результатів проведеної антикорупційної експертизи.

З огляду на зазначені причини ухвалення нових нормативно-правових актів із значною кількістю корупційних факторів у **Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки** закладено систему заходів, реалізація яких дозволить звести до мінімуму **вірогідність ухвалення нормативно-правових актів з наявними корупційними факторами**, а саме:

1) ухвалити закон, яким: встановлено, що результати антикорупційної (у тому числі громадської) експертизи підлягають оприлюдненню та обов'язковому розгляду; покладено на НАЗК обов'язок з проведення антикорупційної експертизи всіх актів, що подаються на розгляд КМУ; покладено на НАЗК обов'язок проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів

⁴ Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики. – К., 2017. – 445 с.; Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження Державної антикорупційної політики. – К. : Москаленко О. М., 2019. – 366 с; Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики. – К., 2021.

⁵ Порядок проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджений наказом Національного агентства від 29.07.2020 № 325/20 (зареєстрований у Міністерстві юстиції України 14.08.2020 за № 787/35070) та Методологія проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджена наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 20.10.2020 № 470/20 – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/MetodologD196D18F.pdf>

⁶ Див: <https://nazk.gov.ua/uk/monitoring-diyalnosti-natsionalnogo-agenstva/#antykorekspertyzy>

⁷ Див., зокрема: <https://cutt.ly/BF3H1W2>; <https://cutt.ly/ZF3Jtss>.

2) затвердити оновлений Порядок та Методологію проведення антикорупційної експертизи НАЗК за результатами аналізу практики реалізації цієї функції у 2016–2022 роках;

3) забезпечення проведення антикорупційної експертизи всіх законопроектів, поданих на розгляд КМУ.

З огляду на відсутність в Україні належного правового регулювання правотворчої діяльності, незастосування принципів і підходів передових демократій щодо циклу формування публічної політики та низьку ефективність інструментів антикорупційної експертизи у попередніх періодах значна частина нині чинного законодавства (а це понад 100 000 нормативно-правових актів) характеризується низькою якістю, подекуди правове регулювання в тій чи іншій сфері є абсолютно нерелевантним сучасним реаліям життя⁸, а також наявністю значної кількості корупціогенних факторів, які на практиці трансформувалися у сталі корупційні практики.

З огляду на актуальний зміст описаної вище проблеми у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить запровадити ефективні механізми підвищення якості вже чинних нормативно-правових актів та усунення в них корупціогенних факторів, зокрема шляхом:

1) впровадження в практику діяльності міністерств та інших ЦОВВ здійснення систематичної, комплексної діяльності, спрямованої на спостереження, аналіз та оцінку ефективності застосування галузевого законодавства, що регулює суспільні відносини у сферах, визначених розділом 3 Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки, з метою виявлення проблем та недоліків, а отже й потреб у його подальшому вдосконаленні (правовий моніторинг), результати якої лягають в основу законотворчої діяльності;

2) створення секторальних робочих груп з виявлення та усунення корупціогенних факторів у ключових сферах суспільного життя (передусім визначених розділом 3 Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки);

3) проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів у сферах, визначених розділом 3 Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки;

4) ухвалення законів щодо вдосконалення галузевого законодавства, що регулює суспільні відносини у сферах, визначених розділом 3 Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки, на основі результатів правового моніторингу, аналітичних досліджень та / або результатів антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів.

⁸ Див., наприклад, Кодекс законів про працю України (1971 р.), Житловий кодекс України (1983 р.), Кодекс України про адміністративні правопорушення (1984 р.).