

**Проведення антикорупційної експертизи.  
Візування проектів наказів (розпоряджень)  
уповноваженими підрозділами/особами з питань запобігання та  
виявлення корупції**

# ЗМІСТ

## Вступ

### **1. Поняття та види антикорупційної експертизи**

*1.1 Поняття, мета і завдання антикорупційної експертизи*

*1.2. Види антикорупційної експертизи*

### **2. Порядок проведення антикорупційної експертизи**

*2.1. Врегулювання участі уповноваженого у проведенні антикорупційної експертизи та здійснення ним візування нормативних документів*

### **3. Методологія проведення антикорупційної експертизи**

*3.1. Огляд наявних методологій і термінологія*

*3.2. Алгоритм проведення антикорупційної експертизи*

**Додаток 1.** Схема: види антикорупційної експертизи

**Додаток 2.** Схема: функціональні обов'язки уповноважених з участі у проведенні антикорупційної експертизи й візуванні

**Додаток 3.** Зведена таблиця корупціогенних факторів, їх ознак та способів усунення

**Додаток 4.** Схема: алгоритм проведення антикорупційної експертизи / здійснення візування

**Додаток 5.** Бланк доповідної записки щодо виявлення корупціогенних факторів

## Вступ

Одними із завдань уповноваженого підрозділу/особи є участь у проведенні антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та/або візування проектів наказів (розпоряджень) з основної діяльності, адміністративно-господарських питань і додатків до них, а також проектів наказів (розпоряджень) з кадрових питань (особового складу).

Відповідно до пункту 3.1 Методичних рекомендацій щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджених рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 13.07.2017 № 317, керівник або посадова особа структурного підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції візує:

- проекти наказів (розпоряджень) з основної діяльності, адміністративно-господарських питань та додатки до них;
- проекти наказів (розпоряджень) з кадрових питань (особового складу).

Участь співробітників уповноваженого підрозділу у проведенні експертизи та внесення відповідних пропозицій щодо усунення корупціогенних факторів, які містяться в нормативних документах є одними із превентивних форм здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства.

Таким чином, уповноважені підрозділи/особи де-факто проводять антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, організаційно-розпорядчих документів, проектів наказів з основної діяльності, адміністративно-господарських і кадрових питань. Метою участі уповноваженого підрозділу або особи в проведенні експертизи нормативних документів і візуванні наказів є виявлення причин, що призводять чи можуть призвести до вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень.

# 1. Поняття та види антикорупційної експертизи

## 1.1. Поняття, мета і завдання антикорупційної експертизи

Відповідно до статті 55 Закону України «Про запобігання корупції» **антикорупційна експертиза** – це діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи в поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Антикорупційна експертиза є частиною правової експертизи.

Антикорупційну експертизу проводять з **метою** виявлення факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, і розроблення рекомендацій щодо їх усунення.

**Завданнями** антикорупційної експертизи є:

- проведення комплексного дослідження нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів з метою виявлення корупціогенних факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень;
- підготовка обґрунтованих висновків щодо наявності або відсутності в нормативно-правових актах і проектах нормативно-правових актів корупціогенних норм, надання пропозицій і рекомендацій щодо їх усунення.

## 1.2. Види антикорупційної експертизи

**Види** антикорупційної експертизи можна класифікувати за об'єктом, суб'єктом та обов'язковістю проведення.

### За об'єктом проведення:

- антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів і Верховної Ради України;
- антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів;
- антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, які підлягають державній реєстрації.

### За суб'єктом проведення:

- антикорупційна експертиза, яку проводить Міністерство юстиції України;
- антикорупційна експертиза, яку проводить Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК);
- антикорупційна експертиза, яку проводить Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією;
- громадська антикорупційна експертиза.

### За обов'язковістю проведення:

- обов'язкова;
- необов'язкова.

**Обов'язкова антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів**

Обов'язкова антикорупційна експертиза проводиться Міністерством юстиції України та Комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією.

**Міністерство юстиції** обов'язково проводить експертизу:

– всіх проектів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, як складова правової експертизи;

– нормативно-правових актів державних органів, які підлягають державній реєстрації у міністерствах і центральних органах виконавчої влади. Проведення такої експертизи є складником процедури реєстрації і здійснюється під час її проведення в порядку, визначеному Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992 № 731 з наступними змінами та доповненнями. Відповідно до цього Положення державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер.

**Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією**, відповідно до статті 55 Закону України «Про запобігання корупції» розглядає проекти нормативно-правових актів, внесених народними депутатами. Водночас, згідно з частиною першою статті 93 Регламенту Верховної Ради України, Комітет має проводити антикорупційну експертизу всіх проектів, внесених до Верховної Ради.

### **Експертиза чинних нормативно-правових актів**

**Міністерство юстиції**, згідно із затвердженим щорічним планом, проводить антикорупційну експертизу законів України, актів Президента України й Кабінету Міністрів України у сферах:

- прав та свобод людини і громадянина;
- повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- надання адміністративних послуг;
- розподілу й витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;
- конкурсних (тендерних) процедур.

### **Необов'язкова антикорупційна експертиза**

Необов'язкову антикорупційну експертизу проводять Національне агентство з питань запобігання корупції та громадськість.

**Національне агентство з питань запобігання корупції** за власною ініціативою, зокрема й за зверненням громадян чи громадських об'єднань, проводить антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, що **вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України**, передусім у сферах, визначених для проведення Міністерством юстиції експертизи чинних нормативно-правових актів, насамперед з потенційно високим ступенем корупційних ризиків.

До **нормативно-правових актів з потенційно високим ступенем корупційних ризиків** належать нормативно-правові акти, пов'язані з:

- виконанням рішень, зокрема індивідуального характеру, предметом яких є визначення прав, свобод, обов'язків людини і громадянина та способів їх реалізації;
- управлінням об'єктами державної або комунальної власності, їх відчуженням;
- питаннями митної справи, податкової та фінансової політики;
- визначенням процедур аукціонів, тендерів щодо відчуження чи закупівлі товарів, робіт і послуг;
- використанням бюджетних коштів;
- питаннями інвестиційної й інноваційної діяльності;
- наданням пільг і переваг окремим суб'єктам господарювання;
- визначенням повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, зокрема щодо самостійного обрання порядку (механізму, процедури) вирішення проблемних питань;
- делегуванням повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування підприємствам та організаціям незалежно від форм власності;
- наданням адміністративних послуг органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами;
- виконанням контрольно-наглядових функцій органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами.

**НАЗК** також здійснює періодичний перегляд законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм і надає Міністерству юстиції України пропозиції щодо включення відповідних нормативно-правових актів до плану проведення антикорупційної експертизи. При цьому НАЗК може залучати до періодичного перегляду законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм громадські об'єднання, наукові установи, зокрема на умовах державного замовлення на підставі відкритого конкурсу.

**Громадська антикорупційна експертиза** проводиться за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб. Громадськість може проводити антикорупційну експертизу як чинних нормативно-правових актів, так і проектів нормативно-правових актів. Така експертиза здійснюється за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

Структуру видів антикорупційної експертизи схематично наведено в додатку 1.

Закон України «Про запобігання корупції» не передбачає і не врегульовує питання проведення антикорупційної експертизи уповноваженими особами або підрозділами з питань запобігання та виявлення корупції (надалі – уповноважені). Водночас, відповідно до підзаконних нормативно-правових актів, уповноважені можуть залучатися до проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та організаційно-розпорядчих документів. **Візування проектів наказів (розпоряджень)**, яке здійснюється уповноваженими, також можна вважати різновидом антикорупційної експертизи за суттю та за метою діяльності.

Участь уповноважених у проведенні антикорупційної експертизи і візуванні формально не є тотожною антикорупційній експертизі, проведення якої передбачене статтею 55 Закону України «Про запобігання корупції», однак ці процедури дуже схожі за своєю суттю й методологією. Положення Закону України «Про запобігання корупції», які

стосуються антикорупційної експертизи, а також відповідні підзаконні нормативно-правові акти Міністерства юстиції та НАЗК можуть використовуватись уповноваженою особою за аналогією, особливо в частині, що стосується положень про проведення такої експертизи і її методології.

Функціональні обов'язки уповноважених з участі у проведенні антикорупційної експертизи й візуванні схематично наведено в додатку 2.

## **2. Порядок проведення антикорупційної експертизи**

### *2.1. Врегулювання участі уповноваженого у проведенні антикорупційної експертизи та здійснення ним візування нормативних документів*

Порядок участі уповноваженого у проведенні експертизи проектів нормативно-правових актів, організаційно-розпорядчих документів, що видаються державним органом, порядок візування наказів (розпоряджень) з основної діяльності, адміністративно-господарських питань і додатків до них, проектів наказів (розпоряджень) з кадрових питань (особового складу) чинним законодавством не врегульовано.

НАЗК у Методичних рекомендаціях щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції зазначило, що уповноваженим підрозділам **доцільно звертатися** до керівництва державного органу з доповідною (службовою) запискою щодо **залучення** уповноваженого підрозділу **до проведення експертизи** проектів нормативно-правових актів, організаційно-розпорядчих документів, що видаються державним органом. У разі не реагування на такі доповідні (службові) записки співробітникам уповноважених підрозділів необхідно звертатися до Національного агентства з відповідним інформуванням (пункт 3.4).

## **3. Методологія проведення антикорупційної експертизи**

### *3.1. Огляд наявних методологій і термінологія*

Методологія проведення антикорупційної експертизи для Міністерства юстиції затверджена Наказом Міністерства юстиції України «Методологія проведення антикорупційної експертизи» від 24.04.2017 № 1395/5. Національне агентство з питань запобігання корупції у своїй діяльності керується Методологією проведення НАЗК антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів і Методичними рекомендаціями щодо проведення НАЗК антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затвердженими рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.12.2018 року № 3223.

Крім цього, були розроблені методології проведення громадської антикорупційної експертизи – «Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади», розроблена групою експертів за підтримки ПРООН у 2012 році, та «Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи», підготовлена Центром політико-правових реформ (за авторством професора Хавронюка М. І.) у 2016 році.

Керівникам і співробітникам уповноважених підрозділів або уповноваженим особам варто ознайомитися з усіма наявними методологіями, оскільки кожна з них має

свої переваги і недоліки й ознайомлення з усіма ними допоможе сформуванню комплексне і всебічне уявлення про антикорупційну експертизу та методологію її проведення. Проте під час здійснення експертизи доцільно користуватися Методологією проведення антикорупційної експертизи, затвердженою наказом Міністерства юстиції, оскільки вона пройшла державну реєстрацію.

Методології за своїм змістом схожі й зокрема визначають:

- типові види корупціогенних факторів;
- критерії та способи оцінки корупціогенних факторів;
- способи виявлення й усунення корупціогенних факторів у нормативно-правових актах і проектах нормативно-правових актів.

Базова термінологія антикорупційної експертизи така.

**Корупціогенний фактор** – це здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно або у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню чи збільшенню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

**Індикатор корупціогенності** – це ознака нормативно-правового припису, що може свідчити про наявність у нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта корупціогенних факторів.

### *3.2. Алгоритм проведення антикорупційної експертизи*

Методології проведення антикорупційної експертизи визначають певний алгоритм дій під час здійснення оцінки нормативно-правового акта чи організаційно-розпорядчого документа щодо наявності або відсутності корупціогенних факторів, тобто положень чи сукупності положень, які можуть стати причиною або створюють умови для вчинення корупційних правопорушень та/або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Як уже зазначалося, діяльність уповноважених з проведення експертизи проектів нормативно-правових актів, організаційно-розпорядчих документів, візування проектів наказів (розпоряджень) за суттю й за змістом є антикорупційною експертизою. Адже мета такої діяльності полягає у виявленні причин й умов, що призводять чи можуть призвести до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. З огляду на це алгоритм дій під час проведення такої діяльності аналогічний здійсненню антикорупційної експертизи.

**Алгоритм проведення антикорупційної експертизи** можна поділити на три етапи (кроки):

1. Первинна оцінка проекту нормативного документа.
2. Системний аналіз змісту проекту нормативного документа.
3. Формування висновку антикорупційної експертизи й результатів візування.



## **Крок 1. Первинна оцінка проекту нормативного документа передбачає:**

- аналіз умов, у яких здійснювалося розроблення проекту нормативного документа;
- встановлення потенційної наявності корупційних факторів.

Проводиться аналіз умов, за яких ухвалювалося рішення про прийняття такого нормативного документа і здійснювалася підготовка, розроблення та затвердження проекту цього документа.

### **Аналіз умов** проводиться з метою:

- виявлення можливого конфлікту інтересів;
- виявлення факту недобропорядного лобіювання;
- виявлення інших можливих порушень, обмежень і заборон, передбачених законодавством про запобігання корупції, на всіх етапах проходження проекту документа;
- виявлення інших ознак неправомірності ініціювання та розроблення нормативного документа.

**Аналіз умов** ухвалення рішення щодо необхідності прийняття нормативного документа **полягає** у вивченні історії його створення, зокрема встановленні:

- особи, яка його ініціювала;
- кола осіб, на яких поширюється дія такого нормативного документа;
- наявності приватного інтересу в осіб, які мали відношення до ініціювання нормативного документа, та в осіб, на яких поширюється дія цього документа.

**Аналіз умов**, у яких здійснювалися **підготовка, розроблення, затвердження** проекту нормативного документа, полягає у встановленні:

- кола осіб, які безпосередньо створювали текст нормативного документа, й можливої наявності конфлікту інтересів;
- особи, яка здійснює затвердження нормативного документа або має вплив на прийняття рішень особою, котра затверджує цей нормативний документ, і можливої наявності конфлікту інтересів;
- ознак повторної підготовки нормативного документа, який раніше було визнано таким, що містить корупційні фактори, якщо рекомендації попередньої антикорупційної експертизи або зауваження за результатами візування не були враховані;
- факту дотримання або порушення передбаченого законодавством порядку проведення громадського обговорення нормативного документа;
- інших обставин, які свідчать про неналежні цілі та/або порядок/процедуру прийняття нормативного документа.

**Встановлення потенційної наявності корупційних факторів** здійснюється з урахуванням:

- висновків про умови й обставини, в яких здійснювались ініціювання та підготовка нормативного документа;
- сфери, яка врегульовується нормативним документом.

## **Крок 2. Системний аналіз змісту проекту нормативного документа**

Під час здійснення системного аналізу змісту проекту нормативного документа насамперед зважають на результати його первинної оцінки, що визначають, які положення

змісту потребують найбільш ретельної уваги. **Ініціювання та/або підготовку нормативного документа в умовах конфлікту інтересів, неналежне лобіювання** такого нормативного документа або інші порушення закону, зокрема правил етичної поведінки, можна вважати корупціогенними факторами.

Системний аналіз нормативного документа або його проекту полягає в ідентифікації корупціогенних факторів, що здійснюється із застосуванням індикаторів корупціогенності. При цьому аналізі підлягає не лише діяльність, яка відбувалася на стадії ініціювання, розроблення та прийняття (затвердження) нормативного документа, а й шляхи і способи можливого застосування/дії такого документа в подальшому. Використання та дію нормативного документа в майбутньому аналізують за допомогою моделювання та/або прогнозування відповідних ситуацій.

Системний аналіз змісту проекту нормативного документа доцільно розпочинати з аналізу мети, завдань і його загальної характеристики, визначених у загальних положеннях документа та/або в пояснювальній записці, якщо така додається.

**Аналіз мети, завдань і загальної характеристики** нормативного документа здійснюють для **визначення**:

- впливу такого нормативного документа, в разі його прийняття, на конкретну особу чи групу осіб;
- наявності повноважень у відповідного органу приймати/затверджувати такий документ (можливий вихід за межі повноважень органу);
- можливого дублювання врегулювання цих питань іншими нормативними актами, зокрема актами інших державних органів або актами вищої юридичної сили;
- можливої невідповідності або суперечностей між змістом нормативного документа й заявленою метою його створення, а також відповідності цієї мети реальним потребам суспільства, громадян, інтересам служби тощо;
- можливих суперечностей між змістом проекту нормативного документа і змістом нормативно-правового акта (або актів) вищої юридичної сили, який врегулює ті самі правові відносини (можливий вихід за межі сфери правового врегулювання).

Системний аналіз чинних методик і методологій проведення антикорупційної експертизи, про які йшлося вище, що здійснювався з урахуванням змісту й обсягу повноважень і завдань уповноважених підрозділів органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, дає змогу виокремити такі типові корупціогенні фактори:

1. Прийняття заздалегідь неналежного нормативного документа.
2. Нечітке визначення функцій, прав, обов'язків, підзвітності й відповідальності державних органів і їхніх посадових осіб.
3. Відсутність, нечіткість або неповнота адміністративних процедур. Наявність необґрунтованих преференцій.
4. Надмірні або необґрунтовані дискреційні повноваження.
5. Відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур.
6. Техніко-юридичні недоліки.

## **Корупціогенний фактор 1. Прийняття заздалегідь неналежного нормативного документа**

Як правило, ухвалення заздалегідь неналежного нормативного документа може прямо закріплювати корупційні схеми (особливо коли йдеться про конфлікт інтересів його ініціаторів), що може призвести до отримання неправомірної вигоди.

Заздалегідь неналежний нормативний документ має кілька форм:

– **Непотрібний (зайвий) нормативний документ.** Прийняття будь-якого нормативного документа має бути обґрунтованим з точки зору необхідності й доцільності та повинно відповідати обсягу повноважень, якими наділений орган або посадова чи службова особа, котра підписує або затверджує такий документ. Тобто прийняття нормативного акта має відбуватися на законних підставах і повинно відповідати реальним потребам регулювання. Однак інколи прийняття нормативного документа не є доцільним і призводить до надлишкового регулювання, можуть створюватися додаткові адміністративні бар'єри, висуватися завідомо нездійсненні вимоги або, навпаки, надаватися занадто сприятливі преференції конкретним юридичним або фізичним особам тощо. Насправді врегулювати певні питання без цього нормативного документа цілком можливо. У зв'язку з цим поява такого документа, найімовірніше, є наслідком корупційних домовленостей або призведе до корупційних зловживань.

– **Нормативний документ, що виходить за межі повноважень суб'єкта, який його приймає чи затверджує.** Посадові особи органів державної влади або місцевого самоврядування можуть ініціювати прийняття нормативного документа, який врегульовує відносини або встановлює вимоги, правила, процедури, що виходять за межі компетенції цих посадових осіб та/або цього органу. Тобто приймається рішення про ухвалення нормативного документа, який містить положення, що за предметом врегулювання мають належати чи належать до сфери правового врегулювання інших нормативних документів або не відповідають повноваженням чи спеціалізації державного органу, або регулювання таких правовідносин повинно здійснюватися нормативним актом вищої юридичної сили. У такому разі існує велика ймовірність наявності корупційних мотивів в осіб, які ініціювали та/або лобювали прийняття такого документа.

– **Нормативний документ, який суперечить положенням акта вищої юридичної сили.** Підзаконні нормативно-правові акти, як правило, приймаються з метою впровадження у практичну діяльність положень законів. Тобто вони закріплюють певні механізми і процедури, які спрямовані на практичну реалізацію законодавчих приписів. Коли положення підзаконного акта суперечать положенням закону, для реалізації якого ці нормативні документи приймаються, існує ризик наявності корупціогенного фактора.

– **Нормативний документ, який містить взаємозаперечні положення щодо врегулювання одних і тих самих питань з нормативними актами одного з них рівня.** У такій ситуації особа, яка застосовує нормативний акт, має можливість вибору нормативного акта для застосування в конкретній ситуації. Сама наявність вибору може стати причиною корупційного зловживання.

– **Нікчемний нормативний документ.** Нормативний документ може не виконувати своєї мети – врегулювання правовідносин у відповідній сфері. Тобто з аналізу

змісту документа стає зрозумілим, що заявлена мета нормативного врегулювання не може бути досягнута тими заходами чи механізмами, які відображені в тексті документа. Штучне створення такого документа несе в собі певні корупційні ризики під час його застосування або лише поява такого документа становить корупційне діяння чи створює умови для вчинення корупційних правопорушень.

Для виявлення цього корупціогенного фактора необхідно системно оцінити не окремі положення аналізованого нормативного документа, а весь його текст і призначення з огляду на поставлені цілі та завдання, сфери й відносини врегулювання. Дійсні неочевидні цілі прийняття ухвалення нормативного документа можуть явно відрізнятися від задекларованих, а сфера й відносини врегулювання – виходити за межі функціональної та службової компетенції.

Пошук такого корупціогенного фактора доцільно здійснювати, починаючи з преамбули й загальних положень проекту нормативного документа і не оминаючи його прикінцевих положень, якщо такі є. Доказом неправдивих цілей прийняття нормативного документу може бути відсутність його адекватного обґрунтування, замасковані мотиви його прийняття тощо.

Для усунення цього корупціогенного фактора рекомендовано відмовитися від прийняття такого нормативного документа.

## **Корупціогенний фактор 2. Нечітке визначення функцій, прав, обов'язків, підзвітності й відповідальності державних органів і їхніх посадових осіб**

Зазначений корупціогенний фактор створює можливості для зловживання наданими повноваженнями, для реалізації приватних, майнових (фінансових) чи інших, не пов'язаних зі службою, інтересів особи під час виконання службових обов'язків і може призвести до створення умов для виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів, вчинення корупційних правопорушень.

Цей корупціогенний фактор має такі прояви у проектах нормативних документів:

- нечіткість, розмитість формулювання функцій державних органів та/або їхніх посадових, службових осіб;
- визначення службової компетенції за формулами «має право» (має право здійснювати перевірку тощо) або «може» (може контролювати, може притягти до відповідальності, може видати ліцензію тощо). Це стосується будь-яких видів повноважень – реєстраційних, дозвільних, контрольних, юрисдикційних тощо;
- відсутність вичерпного переліку суб'єктів правовідносин або нечіткість чи неповнота переліку суб'єктів, на яких поширюється дія нормативного документа;
- встановлення відкритих переліків дозволів або заборон у правах та/або обов'язках суб'єктів правовідносин. Наприклад, застосування таких формулювань, як «...та інші повноваження» або «інші права» тощо;
- наявність відсильних (бланкетних) норм, що мають характер відкритих переліків нормативно-правових актів, які регулюють предмет нормативного документа. Бланкетні норми дають змогу в майбутньому на підставі невизначеного кола нормативно-правових актів змінювати істотні умови й обсяг предмета правового врегулювання первинного акта;
- безпідставне повне або часткове делегування повноважень державних органів суб'єктам приватного права;

- відсутність чітких критеріїв оцінки діяльності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, й механізмів контролю за її діяльністю;
- невизначеність меж персональної відповідальності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за свої рішення, дії чи бездіяльність;
- запровадження обов'язковості оскарження рішень, дій або бездіяльності лише у певний спосіб, що необґрунтовано обтяжує суб'єктів правовідносин;
- встановлення прямих чи опосередкованих обмежень щодо можливості оскарження рішень, дій або бездіяльності державних органів, їхніх посадових, службових осіб;
- наявність паралельних (дублюючих) повноважень;
- взаємозаперечні формулювання прав та обов'язків;
- надмірна самостійність у підзаконній нормотворчості;
- поєднання нормотворчості і контролю. Поєднання нормотворчих і контролюючих функцій в одному державному органі може призвести як до використання його співробітниками свого службового становища з корупційною метою, так і до вимагання неправомірної вигоди від осіб, які звертаються до них.

Ідентифікувати цей корупціогенний фактор у тексті проекту нормативного документа можна за допомогою певних індикаторів (ознак). До них належать:

- відсутність чіткого змісту службової діяльності посадової особи, зокрема недостатнє визначення її обов'язків;
- невизначеність спеціальних обмежень, пов'язаних з виконанням установлених повноважень;
- наявність оцінних понять і відсильних норм;
- невизначеність меж персональної відповідальності;
- обмеження можливостей оскарження рішень посадових та/або службових осіб;
- складна або нечітка процедура оскарження рішень посадових та/або службових осіб;
- неможливість встановлення відповідальної особи, яка наділена правом здійснювати певну функцію, виконувати закріплені нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта обов'язки і права;
- відсутність порядку взаємодії з іншими посадовими особами;
- неврегульованість процедури позавідомчого контролю;
- відсутність чітких критеріїв оцінки діяльності суб'єкта відповідальності й механізмів контролю за його діяльністю;
- делегування повноважень державного органу або органу місцевого самоврядування юридичним особам приватного права без обґрунтування необхідності такого делегування;
- встановлення правил, процедур і надання повноважень з перевірки дотримання цих правил і процедур одній і тій самій посадовій/службовій особі чи одному й тому самому органу або підрозділу.

Ідентифікація індикаторів цього корупціогенного фактора може здійснюватися за допомогою виявлення таких ключових слів і словосполук: «має (мають) право», «може (можуть)», «вправі», «уповноважений (уповноважені)», «компетенція», «зобов'язаний (зобов'язані)», «...та іншими нормативно-правовими актами», «іншими актами законодавства», «визначаються законом», «визначається Кабінетом Міністрів України»,

«визначається центральним органом виконавчої влади», «тощо», «абощо», «інше (інші)», «тому подібне (подібні)», «т. д.» тощо.

Названий корупціогенний фактор можна усунути такими способами:

- затвердити норми, що дають можливість визначити відповідальних осіб;
- у разі надмірної концентрації повноважень в одного суб'єкта відповідальності вжити заходів щодо їх перерозподілу;
- установити для посадових осіб додаткові заборони, обмеження чи обов'язки;
- запровадити додаткові критерії оцінки якості, ефективності й результативності службової діяльності;
- уточнити обсяг службової компетенції відповідних посадових або службових осіб;
- установити додаткові механізми взаємодії посадових осіб;
- уточнити термінологію.

### **Корупціогенний фактор 3. Відсутність, нечіткість або неповнота адміністративних процедур. Наявність необґрунтованих преференцій**

**Адміністративні процедури** – це юридичні процедури, в рамках яких суб'єкти відповідальності ухвалюють нормативні документи, інші рішення, здійснюють юридично значущі дії, спрямовані на забезпечення реалізації суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків фізичними та юридичними особами.

Корупціогенним фактором є відсутність у проекті нормативного документа, яким регулюється реалізація суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків фізичними і юридичними особами, адміністративних процедур або наявність нечітко встановленої адміністративної процедури, що здатні створити умови для вчинення корупційних дій або виникнення корупційних відносин. Необґрунтовані преференції для конкретних суб'єктів в адміністративних процедурах, як правило, є результатом корупційних дій або зв'язків, наявності потенційного конфлікту інтересів.

Відсутність адміністративних процедур встановлюється шляхом системного аналізу нормативного документа, що розглядається, й інших, пов'язаних з ним нормативно-правових актів.

Зазначений корупціогенний фактор має такі прояви в нормативному документі:

- відсутність нормативної регламентації порядку реалізації особою своїх прав або виконання обов'язків (адміністративних процедур);
- відсутність структурних елементів процедури:
  - опису юридичного факту (фактичного складу), з яким пов'язується застосування процедури;
  - переліку прав та обов'язків учасників процедури;
  - стадій та етапів здійснення процедур;
  - видів проміжних і підсумкових рішень, що приймаються в рамках процедури або за висновками, зробленими під час її застосування, й вимог до них;
- відсутність чітко визначених механізмів перевірки й контролю обґрунтованості рішень, які приймаються в межах дискреційних повноважень;
- наявність нечітко встановленої адміністративної процедури:



- не визначено або недостатньо чітко визначено обов'язки органу чи посадової особи;
- немає процесуальних гарантій, що забезпечують вплив фізичної або юридичної особи на перебіг адміністративної процедури, зокрема не закріплено право фізичної або юридичної особи бути вислуханою, надавати матеріали, інформацію, докази;
- не визначені строки прийняття остаточних процедурних рішень або такі строки встановлені без урахування їх реальності, доцільності, обґрунтованості;
- процедура не закріплює вичерпних підстав і порядку прийняття управлінських рішень;
- немає можливості оскарження;
- процедура занадто деталізує обов'язки та/або завищує вимоги до фізичних або юридичних осіб, що значно ускладнює їх точне виконання;
- використання непередбачених законом чи усталеною належною адміністративною практикою процедур;
- штучне створення умов для обов'язкового особистого контакту посадових, службових осіб з фізичними особами, представниками юридичних осіб під час реалізації адміністративної процедури;
- пряме визначення в тексті нормативного документа суб'єктів, що отримують пільги, переваги чи інші преференції;
- безпідставне (необґрунтоване) розширення у проекті нормативного документа кола суб'єктів, які мають юрисдикційні імунітети чи привілеї.

**Ознаками (індикаторами) названого корупціогенного фактора можуть бути:**

- відсутність раціонального обґрунтування переліку необхідних документів;
- використання спрощеної процедури в інших аналогічних випадках;
- положення проекту нормативного документа прямо не забороняють особистий контакт фізичних чи юридичних осіб і їхніх представників з особами, уповноваженими на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, під час реалізації адміністративної процедури або встановлюють умови, за яких такий контакт обов'язково відбудеться. Наприклад: обов'язкова процедура співбесіди, зустріч з метою ідентифікації особи, особисте подання певних документів, заборона надсилання документів засобами зв'язку тощо;
- наведення повної назви суб'єкта чи визначення ознак у спосіб, що дає змогу його ідентифікувати, або визначення кваліфікаційних ознак суб'єкта, що характеризує лише його;
- наведення повної назви суб'єкта, який отримує переваги, преференції, пільги тощо, або визначення кваліфікаційних ознак такого суб'єкта у спосіб, що дозволяє його ідентифікацію;
- встановлення необґрунтованих винятків із загального правила для конкретного суб'єкта.

Пошук такого корупціогенного фактора доцільно здійснювати в тексті законопроекту (закону), зокрема, за ключовими словами: «порядок», «строк».

Корупціогенність знижується, якщо існує чіткий порядок ухвалення рішення. Упорядкувати здійснення повноважень суб'єктами відповідальності можна за допомогою

нормативного закріплення порядку і строків вчинення відповідних дій. Існують процедури прийняття рішень, одержання й використання інформації, розгляду звернень, контролю тощо.

Рекомендуються такі способи усунення розглянутого корупціогенного фактора:

- точно встановити строк вчинення юридично значущих дій або порядок його визначення;
- встановити вичерпний перелік підстав для прийняття адміністративних актів, нормативно закріпити обов'язок посадових осіб мотивувати управлінське рішення, що ними приймається;
- встановити чіткі строки прийняття рішень і здійснення процедур;
- надати фізичним і юридичним особам додаткові процесуальні гарантії впливу на перебіг розвитку процедури (подавати клопотання, бути заслуханими, надавати матеріали й інформацію, оскаржувати рішення тощо);
- усунути положення, які штучно створюють необхідність особистого контакту;
- інші пропозиції, що допомагають мінімізувати вплив посадових осіб на фізичних або юридичних осіб з метою примусу їх до корупційних відносин.

Усуваючи нечіткості та/або неповноту чинних адміністративних процедур і розробляючи адміністративні процедури в тих випадках, коли їх відсутність може сприяти виникненню корупційних відносин, особа, яка проводить експертизу, повинна враховувати: що детальніша процедура й суттєвіші надані нею гарантії, то більше витрат необхідно для її реалізації й від органів державної влади та місцевого самоврядування, і від фізичних та юридичних осіб. Що менший ризик виникнення корупційних відносин, то менш детальною може бути адміністративна процедура.

#### **Корупціогенний фактор 4. Надмірні або необґрунтовані дискреційні повноваження**

Наявність у нормативному документі чи в його проекті надмірних або необґрунтованих дискреційних повноважень є найпоширенішим корупціогенним фактором, який зустрічається в підзаконних нормативних документах.

**Дискреційні повноваження** – це повноваження, що дають змогу на власний розсуд визначати повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, а якщо у проекті нормативного документа пропонується закріпити можливість прийняття кількох варіантів управлінського рішення – обирати один з них.

Дискреційні повноваження дають можливість **на власний розсуд**:

- оцінювати юридичний факт (фактичний склад), унаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятись правовідносини;
- обирати одну з кількох форм реагування на цей юридичний факт;
- обирати форму реалізації своїх повноважень – видання нормативного або індивідуально-правового акта, вчинення (утримання від вчинення) адміністративної дії;
- повністю або частково визначати порядок вчинення юридично значущих дій, зокрема строки, послідовність та і процедуру;
- визначати вид, обсяг і зміст управлінського рішення;
- обирати один з кількох варіантів управлінських рішень;
- застосовувати винятки із загальних правил щодо підстав і порядку надання адміністративних, судових чи інших послуг фізичним (юридичним) особам;



- тлумачити зміст прав та обов'язків фізичних (юридичних) осіб, вирішувати питання про їх притягнення до юридичної відповідальності тощо;
- визначати спосіб виконання управлінського рішення, зокрема передавати виконання прийнятого рішення підлеглим особам, іншим органам державної влади й місцевого самоврядування;
- обирати захід публічно-правового впливу на фізичних і юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації.

Наявність дискреційних повноважень не є ознакою корупціогенності нормативного документа чи його проекту, однак, залежно від відносин, що врегульовуються, дискреційні повноваження здатні істотно підвищувати можливості суб'єктивного впливу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на рішення, що приймається, створюючи таким чином умови для корупційних зловживань.

Оцінка надмірності розсуду здійснюється в кожному конкретному випадку й пов'язана з оцінкою ефективності управлінського процесу. Потрібно з'ясувати, чи справді необхідні всі передбачені в нормативному документі погодження (візи), чи не концентрується безконтрольне ухвалення рішення в одних руках тощо.

Необґрунтовано широкі дискреційні повноваження характеризуються відсутністю або абстрактністю підстав, способів, строків, умов прийняття рішення, нечітким формулюванням функцій, завдань, повноважень й обов'язків.

Серед дискреційних повноважень, які призводять до наявності корупціогенних факторів у нормативному документі, виокремлюють:

- відсутність або наявність нечітких вказівок на суб'єкт (орган, особу, уповноважену на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), що приймає управлінське рішення, видає правозастосовний акт, вчиняє юридично значущі дії;
- невинуваті або необґрунтовані встановлення чи надмірне розширення дискреційних повноважень в адміністративних процедурах, які, навпаки, потребують чіткого визначення компетенції органу (особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування);
- відсутність вказівок на юридичні факти (фактичний склад), що спричинює виникнення, зміну чи припинення правовідносин;
- перевищення межі дискреційних повноважень, зокрема занадто широкі дискреційні повноваження, безпідставне збільшення кількості видів рішень, які можуть бути прийняті на власний розсуд особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- відсутність юридичних засобів, що дають змогу забезпечити використання дискреційних повноважень у чітко визначеному обсязі та з метою, для якої ці повноваження надані;
- відсутність обов'язку мотивувати прийняття управлінського рішення;
- дискреційні повноваження викладені у спосіб, який унеможлиблює визначення їх обсягу:
  - відсутність розмежування проміжних (процесуальних) і кінцевих рішень, якщо передбачається прийняття і тих, і інших;
  - невизначеність процесуальної форми ухвалення управлінського рішення;

- невизначеність або недостатня визначеність підстав для прийняття управлінських рішень;
- можливість ухвалення кількох видів рішень, якщо нормативним порядком або підставами закріплено прийняття тільки одного з них;

– наявність дискреційних повноважень із встановлення й надання дозволу щодо застосування винятків із чинних правил чи процедур для певних суб'єктів: звільнення від проходження обов'язкової процедури, застосування спрощеної процедури до конкретних суб'єктів;

– наявність дискреційних повноважень щодо строків реалізації владних повноважень, прийняття управлінських рішень, вчинення інших юридично значущих дій:

- відсутність формально визначених строків;
- можливість подовження або скорочення встановленого строку без формально визначених підстав;
- право поновлення пропущеного фізичною або юридичною особою строку на власний розсуд;

– можливість органу (особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) на власний розсуд ініціювати виникнення правовідносин, їх зміну або припинення, не вказуючи на юридично значущі обставини, що сприяли прийняттю такого рішення;

– можливість органу або посадової особи невмотивовано змінювати перебіг процедури, завершувати або поновлювати процедурні відносини чи обирати сприятливі або несприятливі для фізичних чи юридичних осіб управлінські рішення;

– право органу (особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) витребувати від фізичних і юридичних осіб додаткові відомості, документи, інформацію, вчиняти інші юридично значущі дії, не вказуючи вичерпних підстав для подібних рішень;

– наведення відкритого, тобто невичерпного, переліку підстав для відмови в наданні адміністративної процедури.

Найвищі корупціогенні ризики, пов'язані з дискреційними повноваженнями, виникають у питаннях врегулювання умов (підстав) і строків прийняття рішень. Зокрема, найбільш корупціогенними є ситуації, за яких доводиться обирати, як мінімум, з двох варіантів рішення без точного визначення умов його прийняття; та коли строк ухвалення рішення або строк вчинення тієї чи іншої адміністративної дії не визначено або визначено нечітко, з певним діапазоном часу, встановленим особою, яка приймає рішення або вчиняє дію (застосовується формула «протягом» або «не пізніше»).

Дискреційні повноваження, які створюють умови для корупційних зловживань, можуть закріплюватися в нормативних документах і їх проектах у такий спосіб:

– за допомогою оцінних понять, наприклад: «за наявності поважних причин орган вправі надати...», «у виключних випадках особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, може дозволити...», «рішення може бути прийнято, якщо це не суперечить суспільним інтересам...» тощо;

– шляхом перерахування видів рішень, що приймаються органом (особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), не

вказуючи підстав для прийняття того чи іншого рішення або частково визначаючи такі підстави;

– шляхом надання права органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) в разі виявлення певних обставин (настання конкретних юридичних фактів) приймати чи не приймати управлінське рішення, виходячи з власної оцінки цих фактів;

– за допомогою нормативних приписів, що містять лише окремі елементи гіпотези чи диспозиції правової норми, які не дозволяють зробити однозначний висновок про умови застосування нормативного припису або правові наслідки застосування такого припису.

Відповідно, виявляти розглянутий корупціогенний фактор необхідно за допомогою названих вище ознак. Пошук цього корупціогенного фактора доцільно здійснювати в тексті проекту нормативного документа або чинного нормативного документа за такими ключовими словами: «протягом», «не пізніше», «за умов», «за обставин», «якщо... то», «спільним рішенням», «погодження», «візування», «як виняток», «у виключних (виняткових) випадках», «за наявності поважних причин», «рішення може бути прийнято, якщо це не суперечить суспільним інтересам» тощо.

#### **Способами усунення** зазначеного корупціогенного фактора є:

– включення норм, що дозволяють визначити осіб, відповідальних за виконання тієї чи іншої державної функції або надання адміністративної послуги;

– встановлення додаткових заборон, обмежень чи обов'язків;

– введення додаткових критеріїв, що оцінюють ефективність і результативність службової діяльності;

– уточнення обсягу службової діяльності конкретних осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

– встановлення додаткових механізмів взаємодії осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як усередині органу державної влади й місцевого самоврядування, так і з уповноваженими особами інших органів державної влади й місцевого самоврядування;

– вилучення з нормативного документа норми (норм) щодо дискреційного повноваження у разі, коли:

➤ застосування дискреційних повноважень є безпідставним з точки зору створення умов для забезпечення ефективної діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування;

➤ закріплення дискреційних повноважень сталося внаслідок допущених суб'єктом правотворчості техніко-юридичних помилок, тобто це не було метою органу (особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), що видав (прийняв) нормативно-правовий акт, розробив проект нормативно-правового акта;

- існує можливість заміни дискреційного повноваження чітко визначеним повноваженням без шкоди для ефективності правозастосовної діяльності в цілому;

– якщо вилучення дискреційного повноваження об'єктивно неможливе або суперечить законодавству України, а у проекті нормативного документа перевищено допустимі межі дискреції, що призводить до виникнення корупціогенного фактора, застосовують обмеження обсягу дискреційних повноважень, яке здійснюється через:

- введення, зміну, уточнення мети застосування дискреційних повноважень;

- зменшення видів рішень, які орган (особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) має право приймати на власний розсуд;

- введення окремих елементів процесуальної форми застосування дискреційних повноважень – строків прийняття рішень, обов'язкового зазначення мотивів застосування відповідних повноважень;

- введення додаткових заборон на прийняття окремих видів управлінських рішень;

- уточнення формулювань невизначених гіпотез і диспозицій, зменшення кількості невизначених правових понять або оцінних понять;

– удосконалення юридичної процедури щодо діяльності суб'єкта, який застосовує дискреційні повноваження, якщо вилучення або обмеження дискреційних повноважень неможливе, здійснюється через:

- введення нових або доповнення наявних форм обліку рішень, які приймаються на власний розсуд;

- передачу дискреційного повноваження на вищий управлінський рівень або його закріплення в акті, який має вищу юридичну силу;

- введення процедури, що погоджує застосування дискреційного повноваження;

- наділення фізичних і юридичних осіб додатковими процесуальними гарантіями щодо оскарження дій чи рішень, прийнятих із застосуванням дискреційних повноважень;

- розширення можливостей громадського контролю за застосуванням дискреційних повноважень;

– запровадження процедури оскарження рішень, дій або бездіяльності, які приймаються та/або здійснюються в межах дискреційних повноважень;

– інші заходи, що дають змогу знизити ризик виникнення корупційних відносин внаслідок неналежного визначення функцій, обов'язків, прав і відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

## **Корупціогенний фактор 5. Відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур**

Корупціогенним фактором є відсутність у проекті нормативного документа конкурсних (тендерних) процедур, якщо зміст і характер нормативного документа чи його проекту або пов'язаних з ними нормативно-правових актів передбачає врегулювання таких процедур. Також корупціогенним фактором вважають наявність недоліків затвердженої конкурсної (тендерної) процедури, які можуть стати причиною для вчинення корупційних дій або виникнення корупційних відносин.

Названий корупціогенний фактор має такі **прояви** в нормативному документі:

– неповнота конкурсної (тендерної) процедури:

➤ неналежні або неповні підстави для прийняття рішення про проведення конкурсу (тендера) та умови участі в ньому;

➤ неналежний чи неповний порядок проведення конкурсу (тендера) уповноваженим органом чи установою, зокрема відсутність хоча б одного із зазначених нижче складників:

✓ загальні умови, визначення вартості майна або майнових прав, що виставляються на конкурс (тендер);

✓ належне повідомлення про проведення конкурсу або тендера;

✓ порядок відбору (за наявності) і реєстрації учасників;

✓ порядок (регламент) проведення конкурсу (тендера);

✓ порядок укладення договору (контракту) з переможцем конкурсу (тендера);

✓ порядок оприлюднення інформації про основні стадії проведення конкурсу (тендера).

– недоліки правового регулювання конкурсних (тендерних) процедур:

➤ відсутність юридичних, організаційних та інформаційних гарантій, що забезпечують правильне визначення вартості майна або майнового права, яке виставляється на конкурс (тендер);

➤ відсутність механізмів забезпечення участі у процедурі належної кількості претендентів, що призводить до скорочення числа пропозицій і, відповідно, до неможливості зробити повноцінний вибір;

➤ відсутність зовнішнього контролю за проведенням конкурсу (тендера), що створює підґрунтя для зловживання на всіх стадіях процедури і нівелює її переваги перед іншими видами процедур;

➤ відсутність критеріїв обрання найкращої пропозиції серед учасників конкурсу (тендера);

➤ необґрунтоване делегування окремих або всіх повноважень із проведення конкурсу (тендера) суб'єктам приватного права (юридичним особам чи фізичним особам-підприємцям).

**Ознаками (індикаторами)** цього корупціогенного фактора в нормативному документі є:

- низький рівень поінформованості потенційних учасників про проведення конкурсу (тендера) через обрання недостатньо ефективних засобів поширення інформації або неповноту поширеної інформації;
- часові обмеження між повідомленням і завершенням терміну подачі заявок на участь у конкурсі (тендері) для вчинення відповідних дій;
- необґрунтованість застосування закритого порядку проведення конкурсу (тендера);
- завищені вимоги до потенційних учасників конкурсу (тендера);
- встановлення необґрунтованих обмежень на участь у проведенні конкурсу (тендера) незалежних спостерігачів, включаючи засоби масової інформації;
- нерозголошення інформації в процедурі проведення конкурсу (тендера) про учасників конкурсу (тендера) і склад конкурсної (тендерної) комісії;
- відсутність формальних, тобто тих, що піддаються зовнішній незалежній перевірці, критеріїв обрання найкращої пропозиції учасників конкурсу (тендера);
- нечіткі вимоги до суб'єктів приватного права, яким делегуються певні повноваження, прописані у проекті нормативного документа, хоча в цілому процедура делегування є обґрунтованою;
- наділення посадових осіб повноваженнями щодо інформування про проведення конкурсу (тендера) не всіх його учасників, обмеження в терміні подачі заявки, застосування закритого порядку проведення конкурсу;
- проведення конкурсу без зовнішнього контролю, зокрема без участі незалежних спостерігачів або засобів масової інформації.

Пошук такого корупціогенного фактора доцільно здійснювати в тексті законопроекту (закону) за ключовими словами: «порядок», «процедура», «конкурс», «аукціон», «торг», «тендер», «закупівля».

Рекомендовано **способи усунення** такого корупціогенного фактора:

- застосування об'єктивного (незалежного) визначення вартості переданих за результатами конкурсу (тендера) майна або майнових прав;
- забезпечення належного інформування про проведення конкурсу (тендера);
- забезпечення рівного процесуального статусу учасників конкурсної (тендерної) процедури;
- зміна форми проведення конкурсу (тендера);
- вилучення завищених вимог;
- забезпечення належних умов оприлюднення інформації про всіх учасників конкурсу (тендера) і його результати;
- виключення конфлікту інтересів членів конкурсних (тендерних) комісій;
- введення формалізованих критеріїв визначення переможця конкурсу (тендера).



## Корупціогенний фактор 6. Техніко-юридичні недоліки

Техніко-юридичні недоліки нормативного документа допускають різне тлумачення нормативних положень, фактично створюють чи розширюють дискрецію і можуть бути використані для вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Цей корупціогенний фактор має такі **прояви** в нормативному документі:

- наявність юридичних колізій нормативних приписів, що містяться в одному нормативно-правовому акті або в різних нормативно-правових актах, зокрема невідповідність змісту нормативних приписів нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта положенням нормативно-правового акта, який має вищу юридичну силу;

- розробка проекту нормативно-правового акта, видання (прийняття) нормативно-правового акта органом (особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) з перевищенням своєї компетенції;

- порушення встановленої форми нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта;

- порушення вимог нормопроектувальної техніки;

- технічні помилки, пропуск слів, прогалини в тексті;

- граматичні й синтаксичні помилки;

- вживання непередбачених законодавством термінів;

- мовна неоднозначність (двозначність) тощо.

Пошук такого корупціогенного фактора доцільно здійснювати в тексті нормативного документа за ключовими словами: «тощо», «абощо», «інше» («інші»), «т. д.». Ці словосполучення в більшості випадків мають двозначне сприйняття під час тлумачення тих норм, у формулюванні яких вони застосовані.

Способами **усунення** такого корупціогенного фактора можуть бути:

- виправлення помилок;

- пропозиція щодо неприйняття або незатвердження нормативного документа у випадках, коли він був ініційований неналежною особою, має невстановлену форму або був розроблений з порушеннями нормопроектувальної техніки.

Зведену таблицю корупціогенних факторів, їх ознак та способів усунення наведено в додатку 4.

### **Крок 3. Формування висновку антикорупційної експертизи й результатів візування**

За результатами антикорупційної експертизи нормативний документ може бути визнаний таким, що:

- ініційований та/або підготовлений під впливом або без впливу корупціогенної ситуації;
- містить або не містить корупціогенних факторів.

Якщо встановлено, що нормативний документ було ініційовано чи підготовлено в умовах корупціогенної ситуації або він містить корупціогенні фактори, ці факти відображають у висновку антикорупційної експертизи з відповідним обґрунтуванням такої думки і пропозицією щодо усунення або мінімізації відповідних корупціогенних факторів нормативного документа.

У **висновку** антикорупційної експертизи вказують:

1. Корупціогенний фактор, який було виявлено під час аналізу нормативного документа, включаючи корупціогенні умови його ініціювання та/або підготовки. Якщо виявлено кілька корупціогенних факторів, кожен такий фактор описують окремо.

2. Зв'язок кожного корупціогенного фактора з іншими положеннями нормативного документа та/або іншими нормативними документами і нормативно-правовими актами.

3. Вплив корупціогенного фактора на правовідносини в цілому та на діяльність державного органу або органу місцевого самоврядування чи конкретної службової або посадової особи, зокрема опис можливих корупційних правопорушень та/або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Наводять стислий аналіз наслідків неусунення корупціогенного фактора. Доцільно навести положення тексту, які можуть свідчити про наявність корупціогенного фактора.

4. Практичні рекомендації щодо шляхів і способів усунення або мінімізації корупціогенного фактора/факторів у тексті нормативного документа: удосконалення окремих положень; включення до проекту нормативного документа відсильних норм, що передбачають необхідність використання положень інших нормативно-правових актів; відображення розгорнутих (повних) процедур; передбачення належного контролю – у разі відсутності або недостатності контролю і прозорості; зняття обмежень – у разі неправильного визначення умов реалізації права (необґрунтованими обтяженнями при його реалізації) або умов виконання обов'язку тощо.

5. У разі неможливості усунення або мінімізації корупціогенного фактора можна рекомендувати відхилити нормативний документ як такий у цілому.

Зміст рекомендацій має бути **конкретним** і стосуватися винятково тих обставин та/або положень проекту нормативного документа чи обставин його ініціювання та/або підготовки, що визнані корупціогенними факторами.



Результати участі уповноваженого у проведенні антикорупційної експертизи в разі виявлення корупціогенних факторів мають міститися в доповідній записці особі, відповідальній за проведення експертизи, або керівникові органу, установи чи організації. За своїм змістом доповідна записка має бути такою самою, як і зміст висновку антикорупційної експертизи, й містити аналогічні положення.

Результати візування в разі виявлення корупціогенних факторів оформлюють аналогічним чином, тобто доповідною запискою на ім'я керівника відповідного органу, установи, організації.

Якщо уповноважені в разі незалучення їх до проведення антикорупційної експертизи чи візування мають обґрунтовані підстави вважати, що в конкретному нормативному документі містяться корупціогенні фактори чи його ініціювання, прийняття, розробка здійснювалися в умовах конфлікту інтересів або недобросовісного лобіювання, вони можуть звернутися до керівника органу, установи, організації з проханням залучити їх до проведення антикорупційної експертизи чи візування конкретного нормативного документа.

Загальну схему алгоритму проведення антикорупційної експертизи/візування наведено в додатку 4.

Бланк доповідної записки щодо виявлення корупціогенних факторів наведено в додатку 5.