

ВИСНОВОК ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

«3» квітня 2015 р.

Назва законопроекту	«Про особливості управління окремими територіями Донецької та Луганської областей»
Номер законопроекту	2435
Дата реєстрації законопроекту	19 березня 2015 р.
Ініціатори законопроекту	Народні депутати України В.І. Німченко, Ю.М. Воропаєв, С.А. Матвієнков та ін.
Веб-адреса картки законопроекту на сервері ВРУ	http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_4_1?pf3511=54650
Головний комітет ВРУ	Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування
Інші комітети	Комітет з питань правової політики та правосуддя, Комітет з питань бюджету та ін. (усього 4 комітети)
Етапи проходження законопроекту	Надано для ознайомлення (23 березня 2015 р.)
Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ	Відсутній
Висновок профільного Комітету ВРУ	Відсутній
Висновок Комітету ВРУ з питань запобігання і протидії корупції	Відсутній
Корупційна небезпечність проекту (за 5-бальною шкалою)	4
Суспільна важливість проекту (за 5-бальною шкалою)	3
Висновок та рекомендації	Виявлено корупційні ризики. Проект слід повернути на доопрацювання.

Виконавець: Борис Малишев, експерт Центру політико-правових реформ, доктор юридичних наук.

Перевірив: Микола Хавронюк, директор з наукового розвитку Центру політико-правових реформ, доктор юридичних наук, професор.

Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи
<http://pravo.org.ua/protydiia-koruptsii/metodolohiia-antykoruptsiinoi-ekspertyzy.html>

З іншими висновками громадської антикорупційної експертизи можна ознайомитись [ТУТ](#).

РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

Корупціогенні фактори

	<i>Корупціогенний фактор</i>	<i>Кількість норм</i>
1)	неправильне визначення функцій, повноважень (обов'язків) і відповідальності певних суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших осіб, на яких поширюється дія Закону «Про запобігання корупції»):	-
	- визначення компетенції за формулою «має право»;	-
	- широта дискреційних повноважень;	-
	- надмірна свобода підзаконної нормотворчості;	-
	- відсутність відповідальності за правопорушення;	-
2)	колізії і вади законодавчої техніки;	4
	- колізії;	3
	- корупціогенні вади законодавчої техніки;	1
3)	прогалини в регулюванні:	3
	- прогалини в нормах матеріального права;	3
	- відсутність або недостатність контролю і прозорості;	-
	- відсутність або недостатність адміністративних і судових процедур;	-
	- відсутність або недостатність конкурсних (аукціонних) процедур;	-
4)	неправильне визначення умов реалізації належного особи – одержувачу публічних послуг права (необґрунтовані обтяження при його реалізації) або умов виконання обов'язку;	-
5)	неправдиві цілі прийняття законопроекту.	-
	Всього	7

Задекларована суть законопроекту

<i>Мета</i>	<i>Спосіб досягнення</i>
На виконання положень Закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» встановити тимчасовий порядок організації та правові підстави створення міжобласного територіального об'єднання на території Донецької та Луганської областей, на якій тимчасово не здійснюються або здійснюються не в повному обсязі повноваження органів державної влади України.	Ухвалити окремий закон, яким передбачити утворення міжобласного територіального об'єднання (далі – МТО) Донбас.

Яким чином може працювати корупційна схема (у т.ч. хто може одержати неправомірну вигоду, а хто може постраждати):

Неузгодженість принципів положень законопроекту з чинними законами закладає колізії у правовий статус органів управління і фінансування МТО Донбас, що створює передумови для ризиків отримання неправомірної вигоди посадовими особами вказаних органів та іншими зацікавленими суб'єктами.

Ключові наслідки

Стаття проекту	Корупціогенний фактор	Наслідок
<p>Преамбула, ч. 2 ст. 7, ч. 1 ст. 10, ч. 1 ст.12</p>	<p>Колізії. На виконання положень Закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» (далі – Закон) встановлюється тимчасовий порядок організації та правові підстави створення МТО на території Донецької та Луганської областей, на якій тимчасово не здійснюються або здійснюються не в повному обсязі повноваження органів державної влади України. У Законі ж визначено, що особливий порядок місцевого самоврядування запроваджується на три роки з дня набрання цим Законом чинності. У зв'язку з цим низка положень проекту не узгоджуються з Законом: 1) у проекті не визначено строк його дії, який має бути не більше, ніж встановлений у Законі; 2) строк повноважень запроваджуваних проектом органів управління та посадових осіб МТО Донбас (йдеться про Голову Представницького Зібрання МТО Донбас, Главу МТО Донбас, Представницьке Зібрання МТО Донбас) визначено у 5 років.</p>	<p>Визначення різних строків компетенції і повноважень суб'єктів владних повноважень на територіях з особливим статусом створює корупційні ризики зловживання владою як з боку цих суб'єктів, так і з боку вищих посадових осіб держави.</p>
<p>Ч. 1 ст. 6, підпункт 6 пункту 6 ч. 2 ст. 13</p>	<p>Колізії. Органи влади та місцевого самоврядування МТО Донбас (зокрема, Представницьке Зібрання МТО Донбас) «розглядають питання про надання згоди на призначення керівників органів внутрішніх справ, служби безпеки та прокуратури МТО Донбас». Згідно ж із ч. 3 ст. 5 Закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» згода жодних місцевих органів на призначення керівників органів внутрішніх справ і служби безпеки не потрібна.</p>	<p>Можливість по різному вирішувати питання про призначення керівників правоохоронних структур створює корупційні ризики зловживання владою як з боку цих суб'єктів, так і з боку вищих посадових осіб держави.</p>
<p>Частини 1 і 3 ст. 8</p>	<p>Прогалини в нормах матеріального права. Вищим представницьким органом влади в МТО Донбас є Представницьке Зібрання, яке здійснює представницькі, нормотворчі, контрольні функції та повноваження в межах своєї компетенції. Проте, статус цього органу не визначено, а його утворення не передбачено Законом «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей».</p>	<p>Можливість заповнення прогалин на власний розсуд вищих посадових осіб держави створює корупційні ризики зловживання ними владою.</p>
<p>Ст. 8</p>	<p>Прогалини в нормах матеріального права. Передбачено утворення виконавчого Комітету МТО Донбас – виконавчого органу влади, який здійснює виконавчі функції в межах своєї компетенції. Проте, статус цього органу не визначено, а його утворення не передбачено Законом «Про</p>	<p>Можливість заповнення прогалин на власний розсуд вищих посадових осіб держави створює корупційні ризики зловживання</p>

	особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей».	ними владою.
Підпункт 7 ч. 2 ст. 13	Колізії. До виключних повноважень Представницького Зібрання МТО Донбас належить, зокрема, «затвердження структури, чисельності загонів народної міліції з охорони громадського порядку МТО Донбас за поданням Глави МТО Донбас». Проте, згідно із Законом «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» загони народної міліції створюються рішенням міських, селищних, сільських рад для реалізації завдання з охорони громадського порядку в населених пунктах цих районів. Координація діяльності цих загонів в населених пунктах здійснюється відповідним сільським, селищним, міським головою.	Можливість по різному вирішувати питання про структуру і чисельність загонів народної міліції створює корупційні ризики зловживання владою з боку суб'єктів, яким надається це повноваження, і з боку вищих посадових осіб держави.
Ст. 13	Прогалини в нормах матеріального права. У статті є згадки про «бюджет МТО Донбас», а також про «майно, землю, її надра і водні ресурси, що належать МТО Донбас». Але ці поняття не визначено, їх зміст невідомий.	Можливість заповнення прогалин на власний розсуд створює корупційні ризики.
Частини 2, 4 ст. 26	Корупціогенні вади законодавчої техніки. Вказано, що Закон набуває чинності з дня, наступного за днем його опублікування; при цьому Закони та інші нормативні акти діють у частині, що не суперечить цьому Закону. Крім того, Кабінету Міністрів України доручено у місячний строк внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законодавчих актів у відповідність із цим Законом з урахуванням особливостей виборчої системи та формування органів влади на території МТО Донбас. Таким чином, у разі ухвалення цього законопроекту його положення протягом невизначеного часу створюватимуть колізії з іншими законами, передусім з Законом «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей».	Можливість по різному вирішувати питання, визначені законопроектом, створює корупційні ризики зловживання владою з боку суб'єктів владних повноважень.

Рекомендації:

Для усунення корупційних ризиків законопроект слід повернути суб'єкту законодавчої ініціативи на доопрацювання.