Аналітичний центр
«Інститут законодавчих ідей»
office@izi.institute
+38 (063) 763-85-09



Think tank
«Institute of legislative ideas»
office@izi.institute
+38 (063) 763-85-09

26337
27690/21
29213

Вих. № 69 від 17 вересня 2021 року

Київському міському голові
Кличку Віталію Володимировичу
01044, м. Київ, вул. Хрещатик, 36

Копія:
Голові постійної комісії Київської міської ради з питань регламенту, депутатської етики та запобігання корупції
Ємцю Леоніду Олександровичу
yemets.leonid@kmr.gov.ua

Копія:
Голові комісії з проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності Київської міської ради
Бондаренку Володимиру Володимировичу
volodymyr.bondarenko@kmr.gov.ua

Виконавча директорка
громадської організації
«Інститут законодавчих ідей»
Богуславець Мартина Петрівна
01024, м. Київ, вул. Шовковична 24, офіс 14
+38 (093) 42 88 750
office@izi.institute

Шановний Віталію Володимировичу!

Відповідно до Меморандуму про співпрацю між Київським міським головою Кличком Віталієм Володимировичем, та Громадською організацією "Інститут законодавчих ідей" щодо проведення антикорупційної експертизи проєктів рішень Київської міської ради, від 19 грудня 2019 року, надсилаємо Вам висновки незалежної громадської антикорупційної експертизи щодо наступних проєктів рішень Київської міської ради:

- Проєкт рішення "Про затвердження Положення про публічні консультації під час планування громадських просторів в місті Києві" **(Додаток №1).**

Київська міська державна адміністрація
17.09.2021 № **34304**

17 ВЕР 2021 (скрыенко)

На виконання статті 55 ЗУ "Про запобігання корупції" просимо розглянути та врахувати висновки громадської антикорупційної експертизи до вищезазначених проєктів рішень.

Просимо повідомити про результати розгляду вищенаведених висновків за електронною адресою:

legislative.ideas.regions@gmail.com

З найкращими побажаннями

Виконавча директорка
Інституту законодавчих ідей **Богуславець М.П**

Аналітичний центр
«Інститут законодавчих ідей»
office@izi.institute
+38 (063) 763-85-09

Think tank
«Institute of legislative ideas»
office@izi.institute
+38 (063) 763-85-09

ВИСНОВОК

за результатами проведення
антикорупційної експертизи нормативно-правового акта Київської міської ради

Назва акту	Про затвердження Положення про публічні консультації під час планування громадських просторів в місті Києві
Оприлюднення проєкта рішення	15.09.2021
Реєстраційний номер проєкта	3359
Ініціатор (розробник) проєкта	заступник Київського міського голови - секретар Київської міської ради Володимир Бондаренко
Постійна депутатська комісія, до відання якої віднесено попередній розгляд проєкта	Постійні комісії Київської міської ради з питань культури, туризму та суспільних комунікацій; місцевого самоврядування, регіональних та міжнародних зв'язків; підприємництва, промисловості та міського благоустрою
Висновок та рекомендації	Негативний – Містить корупціогенні фактори

Опис проєкта нормативно-правового акта

З метою забезпечення врахування інтересів територіальної громади міста Києва під час планування громадських просторів в місті Києві міській раді пропонується затвердити Положення про публічні консультації під час планування громадських просторів в місті Києві (далі за текстом Положення).

Короткий зміст: запровадження процедури обговорення під час планування громадських просторів є позитивною практикою, сприятиме дотриманню принципів доброго врядування в діяльності Київської міської ради. Одночасно, Положення містить корупційні ризики, внаслідок яких можлива або повна дискредитація всього процесу обговорення та залучення громадськості, або використання його для легалізації ідей по перетворенню громадських просторів окремих зацікавлених осіб, в тому числі за надання неправомірної вигоди.

Зокрема, питання необхідності проведення або непроведення громадських обговорень вирішується Київським міським головою або відповідальним органом одноособово, на власний розсуд, без встановлення в Положенні підстав для відмови в проведенні громадського обговорення. Не визначено процедуру контролю та

відповідальність за планування громадських просторів без врахування результатів громадського обговорення. Процедура формування робочої групи містить значні недоліки, а право затверджувати Положення про робочу групу (тобто, фактично регулювати її діяльність), надано секретарю Київської міської ради.

Корупціогенні фактори

1. Нечітке визначення завдань, форм та відповідальності владного суб'єкта

1.1. Нормою частини 1 статті 9 Положення встановлюється, що *відповідальний суб'єкт за результатами публічних консультацій формує завдання на проектування, конкурс або затвердження технічної документації на виконання робіт з капітального або поточного ремонту, благоустрою об'єкта громадського простору із врахуванням підтриманих та частково підтриманих (у відповідній їх частині) пропозицій публічних консультацій.*

Проте, жодна норма Положення не містить ані форми та видів відповідальності відповідального суб'єкта, зазначеного в частині 1 статті 9 цього Положення, ані заходів контролю відображення підтриманих та частково підтриманих пропозицій у відповідній документації, яка видається такими відповідальними суб'єктами, ані правові наслідки для фізичних чи юридичних осіб у випадку здійснення капітального чи поточного ремонтів, робіт із благоустрою об'єкта громадського простору у випадку їх здійснення на підставі документів, виданих відповідальними суб'єктами без врахування пропозицій публічних консультацій.

При цьому, відповідно до статті 19 Основного Закону України *органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.*

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (стаття 8 Конституції України).

Елементами верховенства права є принципи рівності і справедливості, правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

При цьому принцип правової визначеності означає, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010).

Окрім того, принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (*абзац шостий пункту 2.1 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року у справі № 2-р/2017*).

Юридична визначеність дає можливість учасникам суспільних відносин завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх легітимних очікуваннях (legitimate expectations), зокрема у тому, що набуте ними на підставі чинного законодавства право буде реалізоване.

Юридичною визначеністю обумовлюється втілення легітимних очікувань, тобто досягнення бажаного результату шляхом вчинення правомірних дій з огляду на

заздалегідь передбачені ймовірні наслідки (абзаци другий – четвертий підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Перший сенат) у справі за конституційною скаргою товариства з обмеженою відповідальністю „МЕТРО КЕШ ЕНД КЕРІ УКРАЇНА“ щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців двадцять четвертого, двадцять п'ятого, двадцять шостого розділу I Закону України „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення деяких положень та усунення суперечностей, що виникли при прийнятті Закону України „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні“ від 23 березня 2017 року № 1989–VIII від 5 червня 2019 року № 3-р(I)/2019 № 3-р(I)/2019).

Така ситуація потенційно створює умови для вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень: відповідальний суб'єкт може видати необхідні документи для проведення робіт на об'єкті громадського простору, не включаючи до них пропозиції громадського обговорення, грунтуючись на особистих мотивах, за умови надання посадовій особі матеріальної та/або інших видів незаконної винагороди.

У зв'язку з цим рекомендується доповнити норми статті 9 Положення нормами щодо заходів контролю відображення підтриманих та частково підтриманих пропозицій у відповідній документації, яка видається такими відповідальними суб'єктами, правових наслідків для фізичних чи юридичних осіб у випадку здійснення капітального чи поточного ремонтів, робіт із благоустрою об'єкта громадського простору у випадку їх здійснення на підставі документів, виданих відповідальними суб'єктами без врахування пропозицій публічних консультацій, форми та виду відповідальності відповідального суб'єкта.

1.2. Частиною 3 статті 6 проєкту Положення визначено склад робочої групи, персональний склад якої затверджується розпорядженням заступника міського голови - секретаря Київської міської ради.

Згідно з частиною 4 статті 6, *у випадку надходження від заінтересованих сторін більшої кількості звернень для входження до складу робочої групи, ніж визначено цією нормою, відповідним структурним підрозділом секретаріату Київської міської ради, який визначається розпорядженням заступника міського голови - секретаря Київської міської ради - проводиться відкрите жеребкування.*

Частиною 2 статті 7 визначено порядок публічних консультацій у формі робочої групи, зокрема на підставі пункту 2 зазначеної норми відбувається *формування робочої групи відповідно до статті 5 цього Положення протягом 10 робочих днів від часу оприлюднення інформаційного повідомлення.*

Одночасно, порядок формування робочої групи, строки, в які заінтересовані особи мають подати кандидатури, Положенням не визначені.

Це є корупційним ризиком з огляду на те, що посадові особи будуть мати можливість маніпулювати під час процедури для включення до складу робочої групи потрібних осіб - наприклад, встановити скорочені строки для подання кандидатур, і заздалегідь повідомити про це осіб, в присутності яких в робочій групі вони зацікавлені. В той же час, інші представники громадськості можуть просто не мати достатньо часу для подання кандидатур та не будуть включені в групу.

Враховуючи викладене, рекомендується доопрацювати статтю 6 проєкту Положення та визначити процедуру формування робочої групи, в тому числі із зазначенням строків на подання кандидатур.

2. Необгрунтоване делегування повноважень

Відповідно до частини 6 статті 6 проєкту Положення, *персональний склад робочої групи та положення про неї затверджується розпорядженням заступника міського голови - секретаря Київської міської ради за поданням відповідного структурного підрозділу секретаріату Київської міської ради, який визначається розпорядженням заступника міського голови - секретаря Київської міської ради.*

Таким чином, діяльність робочої групи кожен раз на власний розсуд буде регулюватись секретарем міської ради. З урахуванням того, що Положенням не визначено, які питання діяльності регулюються в Положенні про робочу групу, це може призвести до того, що в Положення про робочу групу будуть закладатись норми, які будуть впливати на процедуру всього громадського обговорення, та організовувати його на користь окремих зацікавлених осіб.

Враховуючи викладене, рекомендується виключити з проєкту Положення норми про затвердження секретарем Київської міської ради Положення про робочу групу та врегулювати всі питання діяльності робочої групи в Положення про публічні консультації під час планування громадських просторів в місті Києві.

3. Надмірна дискреція

3.1. Відповідно до частини 3 статті 3 проєкту Положення, *необхідність проведення публічних консультацій визначає відповідальних суб'єкт за окремим дорученням Київського міського голови. Необхідність проведення публічних консультацій, ініційованих відповідно до пп. 2.2 - 2.4 частини другої цієї статті, визначається Київським міським головою не пізніше 14 днів з моменту отримання відповідного звернення.*

При цьому, не визначено будь-яких критерії, за якими приймається таке рішення та підстави у відмові в прийняття такого рішення та проведення публічних консультацій.

Більше того, ні в проєкті рішення, ні в проєкті Положення не визначено, що проведення громадських консультацій під час планування громадських просторів є обов'язковим для всіх об'єктів громадського простору.

Це є корупційним ризиком, оскільки відповідні посадові особи на власний розсуд, без будь-яких обмежень можуть вирішувати, в якому випадку проводити громадські консультації, а в якомі ні, і як саме проводити такі консультації. Зазначені дискреційні повноваження можуть призводити до того, що питання проведення або непроведення громадських обговорень буде вирішуватись на користь окремих зацікавлених осіб, в тому числі, за неправомірну вигоду.

Враховуючи викладене, рекомендується доопрацювати статтю 3 проєкту Положення та визначити підстави для відмови в проведенні громадського обговорення, визначити строки прийняття рішенні про необхідність проведення консультацій відповідальним суб'єктом та переглянути підхід щодо обов'язкового проведення консультацій при формуванні громадського простору.

3.2. Відповідно до пункту 1 статті 6 проєкту Положення, *у випадку значної кількості пропозицій, протилежних за змістом пропозицій, або з метою ширшого залучення заінтересованих сторін, відповідно до окремого доручення Київського міського голови може бути продовжено строк проведення публічних консультацій у форматі робочої групи.*

Виходячи зі змісту норми, Київський міський голова за умови зазначених обставин може на власний розсуд як прийняти рішення про проведення консультацій у форматі робочої групи, так і не продовжувати.

Це є корупційним ризиком з огляду на те, що в умовах, коли існує дійсний суспільний резонанс, міський голова може обмежити процедуру громадського обговорення лише збором пропозицій, без проведення публічних заходів, на користь окреми

Крім того, "значна кількість пропозицій" оціночним поняттям, наприклад, чи є 10/20/50 звернень значною кількістю пропозицій.

Враховуючи викладене, рекомендується доопрацювати пункт 1 статті 6 проєкту Положення, виключити слово "може" та конкретизувати показник "значна кількість звернень".

Висновок:

Враховуючи все вищевикладене, особливості регулювання питань діяльності депутатів міської ради та їх помічників-консультантів, компетенції міських рад вбачається, що проєкт рішення "Про затвердження Положення про помічника-консультанта депутата Київської міської ради" ***містить корупційні ризики та не повинен прийматись міською радою*** *без додаткового доопрацювання і врахування наданих рекомендацій.*

ЧЕК-ЛИСТ
проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових

№	Корупціогенні фактори (фактори визнаються корупціогенними, якщо вони можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією)	Підтвердження
	Корупціогенні фактори, які вказують на неправильне визначення повноважень суб'єктів правозастосування	Так ___X____ Ні _____
1.1.	надмірні дискреційні повноваження	Так __X_____ Ні _____
1.2.	дублювання повноважень	Так _____ Ні _____
1.3.	регулювання питань місцевого значення актами неналежного суб'єкта нормотворення	Так _____ Ні _____
1.4.	необґрунтоване делегування повноважень	Так __X_____ Ні _____
1.5.	відсутність чи недосконаліть процедури вирішення конфлікту інтересів;	Так _____ Ні _____
1.6.	необгрунтоване регулювання питань місцевого значення	Так _____ Ні _____
1.7.	нечітке визначення завдань, форм та відповідальності владного суб'єкта	Так __X_____ Ні _____
	Корупціогенні фактори, які вказують на недоліки публічних процедур	Так _____ Ні _____
2.1.	нечітка регламентація прав, обов'язків та відповідальності юридичних та фізичних осіб під час здійснення публічних процедур	Так _____ Ні _____
2.2.	створення надмірних обтяжень чи штучних перешкод для отримувачів адміністративних послуг або сервісів ОМС	Так _____ Ні _____
2.3.	дискримінація або надання необґрунтованих привілеїв (фаворитизм) при здійсненні публічних процедур	Так _____ Ні _____
	Корупціогенні фактори у сфері регулювання внутрішньої діяльності ОМС	Так _____ Ні _____

3.1.	недотримання принципу прозорості та відкритості у діяльності суб'єкта правозастосування	Так _____ Ні _____
3.2.	відсутність чи недоліки процедур добору (конкурсу) на керівні посади у відповідному суб'єкті правозастосування	Так _____ Ні _____
3.3.	недоліки регулювання підстав і процедури звільнення з керівних посад у відповідному суб'єкті правозастосування	Так _____ Ні _____
	Корупціогенні фактори у сфері регулювання бюджетних правовідносин	Так _____ Ні _____
4.1.	недотримання порядку формування місцевого бюджету	Так _____ Ні _____
4.2.	ігнорування (неефективне використання) механізмів публічних процедур під час бюджетного процесу	Так _____ Ні _____
4.3.	закладення в проєкт рішення про місцевий бюджет статті витрат на функції, не властиві ОМС, та/або об'єкти, які не перебувають у власності територіальної громади	Так _____ Ні _____
4.4.	ігнорування (неефективне використання) механізмів внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту при розпорядженні бюджетними коштами	Так _____ Ні _____
	Інші корупціогенні фактори	Так ___X____ Ні _____
5.1.	юридична колізія	Так ___X____ Ні _____
5.2.	прогалина	Так _____ Ні _____
5.3.	необґрунтоване використання оціночних понять	Так _____ Ні _____
5.4.	недотримання інших правил нормопроєктувальної техніки	Так _____ Ні _____