

ЗМІСТ

1. Проект Рішення НАЗК про затвердження Національним агентством з питань запобігання корупції Методології проведення антикорупційної експертизи.
2. Проект Методології проведення антикорупційної експертизи НАЗК.
3. Проект Рішення НАЗК про внесення змін до Порядку проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством із запобігання корупції.
4. Додаток до Порядку проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством із запобігання корупції.

*Матеріали підготовлено за сприяння експертів Проекту «Прозорість та доброчесність публічного сектору ПРООН в Україні.

*Думки, висновки чи рекомендації належать авторам і не обов'язково відображають погляди Міністерства закордонних справ Данії, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй чи інших агенцій ООН.

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

РІШЕННЯ

.. .. 2017 р.

Про затвердження Методології проведення Національним агентством з питань запобігання корупції антикорупційної експертизи

Відповідно до частини п'ятої статті 55 Закону України "Про запобігання корупції" та з метою реалізації пункту 7 Порядку проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції, затвердженого Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 28 липня 2016 року № 1, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 14 листопада 2016 року за № 1472/29602, Національне агентство з питань запобігання корупції

ВИРІШИЛО:

1. Затвердити Методологію проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством із запобігання корупції, що додається.

2. Департаменту антикорупційної політики спільно зі структурними підрозділами апарату Національного агентства з питань запобігання корупції в межах своїх повноважень забезпечувати на основі Методології, проведення антикорупційної експертизи, оцінку нормативно-правових актів під час проведення перевірок агентством та щорічний перегляд законодавства на наявність у ньому корупційних факторів, ризиків для надання Міністерству юстиції України пропозицій щодо включення відповідних нормативно-правових актів до щорічного плану проведення антикорупційної експертизи.

3. Це рішення набирає чинності з дня його офіційного опублікування.

4. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена

Голова

Н. Корчак

ЗАТВЕРДЖЕНО

**Рішення Національного агентства
з питань запобігання корупції
.. .. 2017 № ..**

МЕТОДОЛОГІЯ

проведення Національним агентством з питань запобігання корупції антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів

Ця Методологія розроблена з метою створення умов для ефективного виявлення у нормативно-правових актах чи їх проектах корупційних факторів, ризиків та формулювання рекомендацій щодо усунення чи мінімізації їх негативного впливу і є обов'язковою для застосування працівниками Національного агентства з питань запобігання корупції.

I. Загальні положення

1. Перелік скорочень:

ВРУ – Верховна Рада України;

Закон – Закон України "Про запобігання корупції";

НАЗК – Національне агентство із запобігання корупції;

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України;

НПА – нормативно-правовий акт;

Висновок – висновок за результатами антикорупційної експертизи;

Експертиза – антикорупційна експертиза, що проводиться НАЗК

відповідно до цієї Методології;

Порядок – Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством із запобігання корупції, затверджений Рішенням Національного агентства із запобігання корупції

28 липня 2016 року № 1, зареєстрованим Міністерством юстиції України
25 серпня 2016 року за № 1184/29354.

2. У цій Методології терміни вживаються у такому значенні:

Корупціогенні фактори – фактичні обставини (корупційні фактори) та/або норми проекту НПА (корупційні ризики), які можуть сприяти вчиненню корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Корупційний фактор – фактична обставина чи сукупність обставин, що прямо чи опосередковано пов'язані із процедурою підготовки проекту НПА, його змістом, умовами застосування, які, за наявності відповідних умов, можуть вказувати на наявність корупційного ризику.

Корупційний ризик – норма проекту НПА, яка внаслідок впливу корупційного фактору самостійно чи у поєднанні з іншими нормами проекту НПА чи НПА може створювати умови для вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Ідентифікація корупційного ризику – складова процесу антикорупційної експертизи, що передбачає визначення положень проекту НПА, які за своїм нормативним змістом чи за способом текстуального оформлення мають ознаки наявності корупційного ризику;

Ступінь корупціогенності корупційного ризику – оціночне поняття, що використовується для формулювання висновку антикорупційної експертизи щодо ймовірності вчинення та наслідків корупційного або пов'язаного із корупцією правопорушення і на підставі якого формулюються відповідні рекомендації, насамперед щодо можливості/неможливості затвердження (ухвалення) проекту НПА.

Інші терміни у цій Методології вживаються у значеннях, наведених у Законі.

II. Основна мета та завдання антикорупційної експертизи проектів НПА

1. **Основною метою** антикорупційної експертизи, яка проводиться

НАЗК, є виявлення та усунення та/або мінімізації корупційних факторів та ризиків у проектах НПА.

2. **Завданнями** антикорупційної експертизи проектів НПА є:

1) відбір для проведення антикорупційної експертизи проектів НПА, за сферою правового регулювання (змістом) та з урахуванням наявності/відсутності корупційних факторів;

2) виявлення в проектах НПА корупційних ризиків;

3) визначення можливості усунення корупційних ризиків на основі оцінки ступеню їх корупціогенності;

4) підготовка рекомендацій щодо усунення та/або мінімізації корупційних ризиків у проекті НПА;

5) підготовка рекомендацій практичного характеру щодо нейтралізації корупційних факторів у діяльності суб'єкта затвердження (ухвалення) проекту НПА та/або суб'єктів правовідносин, які ним регулюються.

III. Сфера застосування Методології антикорупційної експертизи НАЗК

1. До **об'єктів** антикорупційної експертизи проектів НПА, які визначені Законом та Порядком, можуть належати:

1) проекти НПА, що вносяться на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України;

2) проекти НПА, що вносяться на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України та Президентом України;

3) проекти НПА, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України.

2. НАЗК застосовує положення Методології за аналогією під час проведення перевірок, зокрема, щодо організації роботи із запобігання та виявлення корупції в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування для формулювання відповідних рекомендацій (висновків) щодо НПА, що підлягають обов'язковій державній реєстрації, і щодо яких існують обґрунтовані підозри щодо наявності в них корупційних факторів, ризиків.

3. НАЗК застосовує Методологію при здійсненні перегляду НПА на наявність у них корупційних факторів, ризиків для їх включення до щорічного плану проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції України.

4. Висновки обов'язкової державної антикорупційної експертизи чи громадської антикорупційної експертизи проектів НПА чи НПА можуть враховуватись працівниками НАЗК при проведенні ними Експертизи.

IV. Загальні принципи проведення антикорупційної експертизи НАЗК

1. Дотримання працівниками НАЗК вимог та правил проведення Експертизи, встановлених Законом та Порядком;

2. Незалежність та неупередженість працівників НАЗК, які проводять Експертизу;

3. Презумпція доброчесності розробників проекту НПА та осіб, які приймають рішення про затвердження (ухвалення) проекту НПА;

4. Повнота та всебічність Експертизи;

5. Публічність і доступність Висновку.

V. Послідовність (алгоритм) проведення та висновки за результатами антикорупційної експертизи НАЗК

1. Експертиза складається із таких етапів:

1) проведення первинної оцінки проекту НПА за сферою правового регулювання тощо;

2) встановлення наявності ознак корупційних факторів, ризиків;

3) проведення Експертизи:

здійснення системного аналізу проекту НПА;

ідентифікація корупційних ризиків та оцінка ступеню їх корупціогенності;

4) підготовка Висновку щодо результатів Експертизи.

2. Висновок за результатами Експертизи повинен містити:

1) виявлений корупційний фактор, ризик. Необхідно конкретизувати кожен виявлений корупційний фактор та наслідки його впливу на зміст конкретних норм проекту НПА та навести положення тексту, яке підтверджує існування корупційного ризику;

2) аналіз наслідків неусунення корупційного фактору, корупційного ризику у тексті проекту НПА. Необхідно описати ймовірні наслідки застосування відповідних положень проекту НПА (вчинення корупційних чи пов'язаних з корупцією правопорушень);

3) оцінку ступеню корупціогенності ризику. Оцінка передбачає застосування дихотомічної шкали:

корупційний ризик може бути усунуто (мінімізовано) шляхом внесення змін;

ризик не може бути усунуто і проект НПА підлягає відхиленню (поверненню) з наведенням відповідної мотивації;

4) рекомендації, в тому числі практичного характеру, які стосуються предмету Експертизи.

VI. Корупційні фактори проекту НПА

1. При прийнятті рішення про необхідність проведення Експертизи та безпосередньо при її проведенні обов'язково має оцінюватись наявність ознак та можливість впливу, зокрема, таких корупційних факторів:

1) наявність ознаки виходу органу, який розробив та/або затверджує (ухвалює) проект НПА, за межі встановлених законом повноважень або дублювання нормативного регулювання в актах різних органів;

2) наявність обґрунтованих підстав вважати, що рішення про підготовку проекту НПА, або безпосередньо його підготовка здійснювались в умовах потенційного/реального конфлікту інтересів, а так само з порушенням інших обмежень чи заборон, передбачених Законом;

3) наявність прямого чи опосередкованого зв'язку осіб, які приймають рішення про підготовку та/або затвердження (ухвалення) НПА, із політичними партіями чи пов'язаними з ними громадськими рухами чи організаціями;

4) наявність ознак повторної підготовки проекту НПА, який було раніше визнано таким, що містить корупційні фактори, ризики, насамперед, якщо є підстави вважати, що рекомендації попередньої Експертизи розробником не враховані;

5) наявність ознак порушення передбаченого законодавством порядку проведення громадського обговорення проекту НПА або про його фіктивний характер.

VII. Корупційні ризики проекту НПА

1. Ідентифікація корупційного ризику передбачає виявлення та наведення у Висновку конкретних положень проекту НПА та/або НПА (фрагментів тексту чи системних ознак) та пояснення їх корупціогенності.

2. Наведений перелік таких ризиків не є вичерпним і включає лише ті з них, які є типовими:

1) ризики у визначенні статусу, сфери застосування та предмету правового регулювання проекту НПА:

а) декларативність (рамковість) проекту НПА. Проект НПА не виконує своєї основної мети – врегулювання правовідносин у відповідній сфері;

б) порушення ієрархії та предметної спеціалізації проекту НПА. Проект НПА містить положення, що за предметом повинні належати або належать до сфери регулювання інших НПА або не відповідають повноваженням чи спеціалізації державного органу; регулювання у підзаконному акті відносин, які потребують визначення законом, тощо;

в) розширене підзаконне регулювання проекту НПА без чіткого зв'язку з НПА вищої юридичної сили (вихід за межі приписів закону). Проявом є наявність суттєвих відмінностей положень закону і підготовленого на його реалізацію підзаконного акта. Наявність таких колізій свідчить про невідповідність проекту НПА вищого рівня;

г) наявність положень, що мають колізійний характер з положеннями НПА різного рівня. Корупційний ризик полягає в можливості одночасного застосування таких норм, чим створюються умови для вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень;

г) наявність у проекті НПА відсилочних, бланкетних норм, що мають характер відкритих переліків нормативно-правових актів, що регулюють предмет проекту НПА з використання формулювання "...та іншими актами законодавства" тощо або обмежуються формулюванням "визначається законом", що дозволяє в майбутньому на підставі невизначеного кола нормативно-правових актів змінювати суттєві умови предмету правового регулювання первинного акта;

2) ризики у регламентації суб'єктів правовідносин їх прав та обов'язків:

а) відсутність в проекті НПА вичерпного переліку суб'єктів

правовідносин, що виникають в межах його предмету, або нечіткість чи неповнота визначення сфери його застосування за суб'єктивним складом;

б) встановлення в проекті НПА відкритих переліків дозволів або заборон в правах або обов'язках суб'єктів правовідносин. Індикатором такого ризику є формулювання "...та інші повноваження" або "... інші права" тощо;

в) закріплення в проекті НПА колізії в правах та обов'язках суб'єктів правовідносин. Проявом такого ризику є наявність взаємовиключних формулювань прав і обов'язків таких суб'єктів;

3) ризики у регламентації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових, службових осіб:

а) нечіткість формулювання в проекті НПА функцій державних органів, органів місцевого самоврядування чи повноважень їх посадових, службових осіб; наділення державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових, службових осіб невластивими чи непередбаченими законами функціями, повноваженнями;

б) безпідставне делегування повністю чи частково повноважень державних органів, органів місцевого самоврядування суб'єктам приватного права;

в) застосування у проекті НПА процедури прийняття рішень на розсуд посадової, службової особи за відсутності чітко визначених механізмів перевірки та контролю обґрунтованості таких рішень;

г) проект НПА допускає можливість ухилення суб'єкта правовідносин, від обов'язкової процедури або наділяє посадових, службових осіб дискреційними повноваженнями щодо застосування спрощеної процедури стосовно окремого суб'єкта правовідносин;

г) встановлення прямих чи опосередкованих обмежень можливостей оскарження рішень, дій чи бездіяльності державних органів, органів місцевого самоврядування їх посадових, службових осіб. Запровадження обов'язковості оскарження рішень, дій чи бездіяльності лише у певний спосіб, що необґрунтовано обтяжує суб'єктів правовідносин;

4) ризики у регламентації діяльності отримувачів адміністративних послуг:

а) пряме визначення у тексті проекту НПА суб'єктів, що отримують

пільги, переваги чи інші преференції, тощо. Такими суб'єктами можуть бути окремі підприємства чи організації; окремі особи та групи осіб. Реалізація ризику можлива у різних формах: наведення повної назви такого суб'єкта; визначення кваліфікуючих ознак у спосіб, що дозволяє провести ідентифікацію конкретного суб'єкта, тощо;

б) безпідставне (необґрунтоване) розширення в проекті НПА кола суб'єктів, які мають юрисдикційні імунітети чи привілеї;

5) ризики у регламентації адміністративних процедур:

а) відсутність нормативної регламентації порядку реалізації особою своїх прав чи виконанні обов'язків (адміністративних процедур);

б) наявність завищених вимог до особи, при визначенні порядку проведення адміністративних процедур. Індикаторами ризику можуть бути, зокрема, надмірні обтяження щодо доступу до відповідної процедури; відсутність раціонального обґрунтування переліку необхідних документів; використання більш простої процедури в інших аналогічних випадках;

б) відсутність строків адміністративних процедур або встановлення таких строків без врахування їх реальності, доцільності, обґрунтованості;

в) використання непередбачених законом чи усталеною належною адміністративною практикою процедур;

г) штучне створення умов для обов'язкового особистого контакту фізичних чи юридичних осіб або їх представників із особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування при реалізації адміністративної процедури;

г) техніко-юридичні недоліки, що створюють можливість різного тлумачення нормативних положень та можуть бути використані для вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень. До таких недоліків, зокрема, належать: прогалини у тексті, дублювання слів, граматичні чи синтаксичні помилки, вживання непередбачених законодавством термінів, тощо.

3. За результатами Експертизи можуть бути виявлені інші корупційні ризики чи їх різновиди. В цих випадках у Висновку має наводитись обґрунтування можливості віднесення тих чи інших положень НПА до корупційних ризиків.

VII. Способи усунення чи мінімізації корупційних факторів, ризиків.

1. За результатами Експертизи проект НПА може бути визнаний таким, що містить або не містить корупційні фактори, ризики. У разі, якщо проект НПА містить корупційні фактори, ризики, особа, яка проводить Експертизу обґрунтовує один із таких висновків:

1) проект НПА повертається розробнику для доопрацювання з метою усунення виявлених недоліків і повторного оцінювання;

2) проект НПА повертається розробнику, як такий, що містить корупційні фактори, ризики, які неможливо усунути чи мінімізувати, що виключає можливість його затвердження (ухвалення).

2. У випадку повернення проекту НПА для доопрацювання у Висновку має бути наведено рекомендації щодо усунення чи мінімізації корупційних факторів, ризиків.

3. Зміст рекомендацій має бути конкретним і стосуватись виключно тих обставин та/або положень проекту НПА, що визнані корупційними факторами, ризиками.

4. Недоліки у проекті НПА можуть бути усунені, зокрема, таким чином:

1) запровадження, удосконалення правового регулювання у певній сфері;

2) відмова від відсилочних, бланкетних норм, а так само норм, які надають дискреційні повноваження або ж наведення обґрунтування необхідності їх використання;

3) вилучення корупціогенних норм з проекту НПА;

4) уведення або визначення в проекті НПА понять (термінів), процедур, зокрема, оскарження рішень, дій чи бездіяльності, тощо;

5) виправлення техніко-юридичних помилок;

6) рекомендації щодо способу, або встановлення способу усунення реального чи потенційного конфлікту інтересів;

7) рекомендації щодо формування практики застосування НПА, яка унеможливує вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень.

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

РІШЕННЯ

.. .. 2017 р.

Про внесення зміни до Рішення
Національного агентства
з питань запобігання корупції
28 липня 2016 року № 1

Відповідно до пункту 5 частини першої статті 12, частини п'ятої статті 55 Закону України "Про запобігання корупції" Національне агентство з питань запобігання корупції

ВИРІШИЛО:

1. Внести зміну у додаток до Порядку проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції, затвердженим рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 28 липня 2016 року № 1, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 25 серпня 2016 року за № 1184/29314, виклавши його у редакції, що додається.

2. Департаменту антикорупційної політики подати це рішення на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України.

3. Це рішення набирає чинності з дня його офіційного опублікування.

4. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Національного агентства з питань запобігання корупції Рябошапку Р. Г.

Голова

Н. Корчак

Додаток
до Порядку проведення антикорупційної
експертизи проектів нормативно-правових
актів Національним агентством з питань
запобігання корупції
(пункт 8)

ВИСНОВОК
антикорупційної експертизи

проекту _____
(назва проекту нормативно-правового акта)

1. Проект нормативно-правового акта розроблено/внесено

(найменування органу/суб'єкта законодавчої ініціативи, який розробив проект нормативно-правового акта та/або вніс його на розгляд Верховної Ради України)

2. Загальна характеристика норм проекту нормативно-правового акта

(зазначається підстава розробки, прийняття (ухвалення) проекту нормативно-правового акта, належність проекту нормативно-правового акта до проектів з потенційно високим ступенем корупційних ризиків, дається загальна характеристика питань, які регулює проект нормативно-правового акта тощо)

3. Оцінка на наявність корупційних факторів, ризиків

(наводяться конкретні факти наявності корупційних факторів та/або положення проекту нормативно-правового акта, які містять корупційні ризики, з наданням відповідного обґрунтування, наводиться оцінка ступеню корупціогенності ризиків або зазначається про відсутність в нормативно-правовому акті таких факторів та ризиків)

4. Рекомендації стосовно усунення корупційних факторів, ризиків та/або рекомендації практичного характеру

(наводяться рекомендовані шляхи усунення виявлених корупційних факторів, ризиків, рекомендації практичного характеру або обґрунтована пропозиція щодо відхилення нормативно-правового акта)

5. Найменування структурного підрозділу апарату Національного агентства з питань запобігання корупції, що проводив експертизу.

Голова Національного
агентства з питань

(підпис)

(ініціали, прізвище)

запобігання корупції