



**НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

бульв. Дружби народів, 28, м. Київ, 01103, код ЄДРПОУ 40381452

РІШЕННЯ

23.03.2017

м. Київ

№ 106

Про погодження антикорупційної програми Міністерства юстиції України на 2017 рік

Відповідно до частини першої статті 8, пункту 12 частини першої статті 11, пункту 11 частини першої статті 12, частини першої статті 19 Закону України "Про запобігання корупції", Національне агентство з питань запобігання корупції

ВИРІШИЛО:

1. Погодити антикорупційну програму Міністерства юстиції України на 2017 рік, затверджену наказом Міністерства юстиції України від 27 лютого 2017 року № 678/5, надіслану листом Міністерства юстиції України від 27 лютого 2017 року № 83/11.0.1/48-17.

2. Висловити обов'язкові для розгляду пропозиції до антикорупційної програми, погодженої пунктом 1 цього рішення, що додаються.

3. Департаменту організації роботи із запобігання та виявлення корупції забезпечити направлення цього рішення до Міністерства юстиції України.

4. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Національного агентства з питань запобігання корупції Скопича О.Д.

Заступник Голови

Р. Радецький

Додаток
до рішення Національного агентства
з питань запобігання корупції
23 березня 2017 року № 106

Пропозиції
Національного агентства з питань запобігання корупції
до антикорупційної програми Міністерства юстиції України на 2017 рік

Антикорупційна програма Міністерства юстиції України на 2017 рік (далі – антикорупційна програма), затверджена наказом Міністерства юстиції України від 27 лютого 2017 року № 678/5, надіслана на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) листом Міністерства юстиції України (далі – Міністерство юстиції, Мін'юст) від 27 лютого 2017 року № 83/11.0.1/48-17, включає положення, визначені частиною другою статті 19 Закону України "Про запобігання корупції" (далі – Закон).

Водночас, вважаємо за необхідне висловити пропозиції до антикорупційної програми, які полягають у такому.

1. У зв'язку з тим, що Міністерство юстиції як і інші органи влади здійснює свою діяльність відповідно до нормативно-правових актів та міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, з метою недопущення надмірного перевантаження антикорупційної програми декларативними положеннями, пропонуємо абзаци дванадцятий – вісімнадцятий розділу I антикорупційної програми виключити.

2. Пропозиції до таблиці заходів з реалізації Міністерством юстиції засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції в апараті Міністерства юстиції та його територіальних органах, підприємства, установах, організаціях, що знаходяться в сфері його управління, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми (далі – Заходи; сторінки 5 – 11 антикорупційної програми):

2.1. У пункті 5 Заходів пропонуємо назву декларації привести у відповідність до термінології Закону;

2.2. У пункті 8 Заходів передбачено визначення переліку посад апарату Міністерства юстиції та його територіальних органів з підвищеним корупційним ризиком. Водночас звертаємо увагу, що для цілей проведення спеціальної перевірки перелік таких посад визначено рішенням Національного агентства від 17 червня 2016 року № 2, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 19 липня 2016 року за № 987/29117.

Закон не встановлює обов'язку кожному органу влади визначати додаткові переліки таких посад. Крім того з антикорупційної програми

не зрозуміло для яких цілей перелік відповідних посад Мін'юстом визначатиметься.

У зв'язку з цим, пропонуємо пункт 8 Заходів виключити або додатково конкретизувати мету визначення переліку посад з підвищеним корупційним ризиком (встановлення підвищеного контролю над діяльністю осіб, які займатимуть такі посади (якщо так – то яким чином), перегляду вимог до них тощо).

2.3. У пункті 9 Заходів передбачено ведення обліку працівників Міністерства юстиції та його територіальних органів, підприємств, установ, організацій, що знаходяться в сфері його управління, які були притягнуті в установленому порядку до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової чи дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Водночас відповідно до пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 171 "Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України" до початку ведення Національним агентством з питань запобігання корупції Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, Міністерство юстиції продовжує здійснення повноважень щодо забезпечення ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Таким чином пропонується з урахуванням положень зазначеної постанови Уряду доповнити Заходи новим пунктом, який передбачатиме ведення обліку фізичних осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

2.4. Захід, передбачений у пункті 22 Заходів, на сьогодні уже реалізовано. У зв'язку з чим, пропонуємо положення вказаного заходу доопрацювати, передбачивши у ньому заходи з періодичного перегляду та внесення змін до антикорупційної програми із встановленням конкретних строків його виконання. Або виключити пункт 22 із Заходів.

3. В антикорупційній програмі міститься згадка про виконання Міністерством юстиції у 2017 році завдань і заходів, визначених додатком 2 до Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265 (далі – Державна програма), але лише в якості співвиконавця. Таким чином, заходи у вказаному додатку до Державної програми, у яких Міністерство юстиції визначено головним виконавцем та які на сьогодні не виконані, залишилися поза увагою.

У зв'язку з цим, пропонується в антикорупційну програму окремим додатком включити заходи, які передбачені Державною програмою, за критерієм завершення їх виконання у 2017 році (незалежно від строку, визначеного у Державній програмі).

4. Відповідно до пункту 1 розділу V Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої рішенням Національного агентства від 02 грудня 2016 року № 126, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 28 грудня 2016 року за № 1718/29848 (далі – Методологія), за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності органу влади комісія готує звіт.

Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків містить:

опис ідентифікованих корупційних ризиків, чинників корупційних ризиків та можливих наслідків корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією;

пропозиції щодо заходів із усунення (зменшення) рівня виявлених корупційних ризиків.

Пропозиції щодо заходів із усунення виявлених корупційних ризиків викладаються у таблиці оцінених корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення, форму якої наведено в додатку 6 до Методології, та є невід'ємною частиною звіту за результатами оцінки корупційних ризиків (пункт 3 розділу V Методології).

Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності органу влади *затверджується суб'єктом затвердження антикорупційної програми та включається до антикорупційної програми (пункт 4 розділу V Методології).*

При цьому, зі змісту антикорупційної програми (розділ II, сторінка 15 антикорупційної програми) вбачається, що звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Мін'юсту затверджено відповідним наказом від 20 лютого 2017 року № 415/7.

До антикорупційної програми *додано таблицю оцінених корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення (сторінки 26–38 антикорупційної програми), яка фактично являється звітом за результатами оцінки корупційних ризиків.*

При цьому, до антикорупційної програми не додано наказу Міністерства юстиції про затвердження звіту, а на таблиці оцінених корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення відсутній гриф "затверджено".

У зв'язку із зазначеним, пропонується включити до антикорупційної програми належним чином затверджений звіт за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Мін'юсту.

Поряд з цим, таблиця оцінених корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення включає в себе: найменування корупційного ризику, його опис та чинники, можливі наслідки корупційного правопорушення чи правопорушення,

пов'язаного з корупцією, пріоритетність корупційного ризику, заходи щодо їх усунення, відповідальних за виконання заходів, строки виконання заходів щодо усунення корупційних ризиків, ресурси для впровадження заходів та очікувані результати.

До окремих корупційних ризиків, зазначених у вказаній таблиці, надаємо пропозиції щодо їх чіткого визначення (удосконалення, конкретизації) та заходів по усуненню таких ризиків (додаються).

5. До розділу III антикорупційної програми "Навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування" включено таблицю 4, якою передбачено проведення тематичних короткострокових семінарів для працівників органів системи юстиції.

Зокрема, передбачено проведення семінарів:

08.02. на тему: "Засади запобігання корупції";

15.02. на тему: "Правила етичної поведінки та антикорупційне законодавство. Електронне декларування";

11-12.05 на тему: "Засади запобігання корупції. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів".

При цьому, слід звернути увагу, що проведення семінарів 08 та 15 лютого, з урахуванням затвердження антикорупційної програми 27 лютого 2017 року (наказ № 678/5), є неактуальним. У зв'язку з цим пропонується відповідні положення з проведення семінарів на вказані теми виключити з антикорупційної програми або визначити інші дати для цих заходів, якщо такі заходи не проведено.

Крім того, з урахуванням актуальності на даний час питання запобігання та протидії корупції у органах влади, пропонуємо включити в антикорупційну програму заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування, які будуть здійснюватися протягом всього 2017 року (зазначити тематику відповідних заходів, цільову аудиторію, строки проведення відповідних заходів та відповідальних особи за організацію та проведення таких заходів).

Також з урахуванням того, що абзаци третій – сьомий цього розділу антикорупційної програми, а також таблиці 1 – 3, що до нього включені, за своєю суттю є звітами про виконану роботу за 2016 рік та не містять заходів, спрямованих на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням у 2017 році, пропонуємо вказані абзаци та таблиці виключити з розділу III антикорупційної програми.

Аналогічна пропозиція стосується і розділу V "Інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи" антикорупційної програми, який також містить звітну інформацію та фактично дублює норми Закону, підзаконних нормативно-правових актів та Заходи (пункти 2, 5, 7 Заходів), за винятком передостаннього абзацу цього

розділу антикорупційної програми (ведення обліку керівних працівників головних територіальних управлінь юстиції щодо врегулювання конфлікту інтересів), який пропонується висвітлити у якості заходу із запобігання корупції у Заходах, доповнивши їх новим пунктом.

6. Пропонується розділ IV "Процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм" антикорупційної програми доповнити положеннями щодо можливості її перегляду у разі ідентифікації нових корупційних ризиків, визначити періодичність здійснення моніторингу і оцінки виконання антикорупційної програми та обов'язкового її перегляду (можливо, щоквартально), що забезпечить постійний процес виявлення (ідентифікації) корупційних ризиків у діяльності Мін'юсту, вжиття дієвих заходів щодо їх усунення (мінімізації).

Також пропонуємо вказаний розділ антикорупційної програми доповнити положеннями щодо можливості перегляду антикорупційної програми у разі надання Національним агентством пропозицій щодо удосконалення (конкретизації) її положень.

7. Відповідно до положень Закону з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення проводиться антикорупційна експертиза. Міністерство юстиції уповноважене на проведення такої антикорупційної експертизи (стаття 55 Закону).

Водночас в антикорупційній програмі відсутні будь-які заходи, спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням під час проведення антикорупційної експертизи.

Поряд з цим вважаємо, що такі заходи є необхідними з огляду на таке.

Обов'язковій антикорупційній експертизі, яка проводиться Міністерством юстиції України, підлягають усі проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України.

Разом з цим антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється Міністерством юстиції України згідно із затвердженим ним щорічним планом. Вказана експертиза здійснюється щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у сферах, закріплених у Законі.

Водночас ні Закон, ні порядок проведення антикорупційної експертизи не визначають критеріїв включення того чи іншого нормативно-правового акту до відповідно плану, а також не передбачають положень щодо внесення змін до такого плану. Це дає можливість посадовим особам Міністерства юстиції на власний розсуд визначати потребу включення таких актів до плану, у тому числі безпідставно та необґрунтовано відмовляти у їх включенні (у тому числі громадськості).

Також відповідно до норм Закону Міністерство юстиції України визначає методологію проведення ним антикорупційної експертизи.

При цьому діюча на сьогодні Методологія проведення антикорупційної експертизи, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5, з огляду на прийняття нового антикорупційного законодавства у 2014 році, а також інших актів законодавства (зокрема, у сфері публічних закупівель тощо), є застарілою, не відповідає та не враховує особливостей, встановлених Законом, у зв'язку з чим потребує невідкладного перегляду.

Відповідне завдання також було визначено для Міністерства юстиції і відповідно до положень Державної програми (абзац другий підпункту "г" пункту 14 розділу II "Запобігання корупції" Завдань і заходів з її виконання).

Поряд з цим, зважаючи на те, що антикорупційна експертиза нормативно-правових актів міністерств, центральних органів виконавчої влади проводиться під час реєстрації таких актів, вважаємо, що перегляду підлягає також Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 року № 34/5, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 12 квітня 2005 року за № 381/10661. Вказаний порядок містить оціночні поняття, надмірно розширює дискреційні повноваження посадових осіб Міністерства юстиції, а також створює можливість для зловживання наданими їм повноваженнями.

Крім того, з метою мінімізації корупційних ризиків у діяльності Міністерства юстиції під час проведення ним правової експертизи проектів нормативно-правових актів відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950, зокрема унеможливлення прийняття посадовими особами Міністерства юстиції на власний розсуд рішень про відповідність/невідповідність таких проектів Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експертиза), пропонуємо відповідну адміністративну процедуру унормувати (визначити порядок проведення правової експертизи Міністерством юстиції).

Поряд з цим Мін'юст, відповідно до пункту 1 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 року № 228 (із змінами), є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства та використання електронного цифрового підпису, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів

(посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації; забезпечує формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації.

Мін'юст також є державним органом з питань банкрутства та органом, уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, передбаченої Законом України "Про очищення влади".

З метою формування та реалізації державної політики у вказаних сферах Міністерство юстиції наділене відповідними повноваженнями та функціями.

Однак, виходячи зі змісту антикорупційної програми (звіту за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Мін'юсту, який фактично викладений у вигляді таблиці оцінених корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення) вбачається, що діяльність з оцінки корупційних ризиків проведена недостатньо, без врахування всіх повноважень Мін'юсту.

Так, ідентифіковані та оцінені лише окремі корупційні ризики, зокрема у сфері організації примусового виконання рішень, у сферах нотаріату, виконання кримінальних покарань та пробації.

Враховуючи зазначене, пропонуємо Мін'юсту здійснити додаткову ідентифікацію корупційних ризиків, їх оцінку та визначити можливі механізми протидії та запобігання корупційним ризикам, відповідно до усіх виконуваних Мін'юстом функцій та завдань, які міститимуть пропозиції щодо шляхів їх реалізації та будуть спрямовані на ліквідацію або мінімізацію умов (причин) виникнення корупційних ризиків.

**Керівник Департаменту організації
роботи із запобігання та виявлення корупції**



О.Є. Онищук

Додаток
до пропозицій Національного
агентства з питань запобігання
корупції до Антикорупційної
програми Міністерства юстиції
України на 2017 рік

<p>Корупційні ризики, які є в таблиці оцінених корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення <i>(із зазначенням нумерації корупційного ризику, визначеної у таблиці оцінених корупційних ризиків та заходів щодо їх усунення)</i></p>	<p>Пропозиції Національного агентства</p>
<p>1. Незаконне скасування рішень державного виконавця безпосереднім керівником при здійсненні останнім контрольних функцій</p> <p>2. Незаконні операції з арештованим майном (підміна, псування, знищення, приховування та інше); затягування виконання виконавчого провадження або унеможливлення звернення стягнення на арештоване майно боржника</p> <p>3. Вчинення державним виконавцем незаконних дій з майном боржника в його інтересах або в інтересах третіх осіб при винесенні відомостей до державних реєстрів обтяжень рухомого та нерухомого майна</p> <p>4. Незаконне звільнення боржника від фінансового зобов'язання перед бюджетом при завершенні виконавчого провадження шляхом внесення постанови про стягнення виконавчого збору</p> <p>10. Вплив з боку зацікавлених осіб на членів спеціальної лікарської комісії шляхом підкупу/пропозиції неправомірної вигоди з метою ініціювання останніми проведення медичного огляду засудженого та фальсифікації висновків комісії з ціллю звільнення засудженого від відбування покарання за хворобою</p> <p>11. Вплив з боку окремих осіб з метою прискорення одержання інформаційних довідок з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення,</p>	<p>Заходами щодо усунення (мінімізації) корупційних ризиків визначено: здійснення посиленого моніторингу (контроль) випадків скасування документів; постійний моніторинг (контроль) за роботою начальників підпорядкованих органів виконавчої служби; посилений контроль за наданням копій постанов, за винесенням постанов про зміну зберігача арештованого майна; постійний моніторинг (контроль) за передачею на відповідальне зберігання арештованого майна; постійний моніторинг за забезпеченням державних виконавців захищеними носіями особистих ключів; посилений моніторинг (контроль) за винесенням постанов про стягнення виконавчого збору; посилений контроль з боку керівництва за виконанням службових обов'язків під час проведення медичних оглядів; посилений контроль за виконанням службових обов'язків реєстраторами; посилений контроль з боку членів тендерного комітету. Однак не зазначено, яким чином буде здійснюватися такий моніторинг та контроль, не визначено механізмів здійснення такого контролю та моніторингу, що ускладнить усунення чинників корупційних ризиків.</p> <p>Пропонуємо вказані заходи конкретизувати. Наприклад визначити конкретні кроки побудови дієвої системи контролю та моніторингу діяльності посадових осіб системи юстиції з метою усунення чинників корупційних ризиків, встановити чіткі строки їх виконання та конкретних виконавців.</p> <p>Щодо незаконних операцій з арештованим майном (ризик 2), з метою мінімізації дискреційних повноважень державного виконавця, та як наслідок, усунення можливості</p>

<p>чи затягування строків їх видачі під час виконання службових обов'язків реєстраторами територіальних управлінь юстиції Мін'юсту</p> <p>12. Встановлення дискреційних вимог під час підготовки тендерної документації</p>	<p>вчинення корупційного правопорушення, пропонуємо також встановити чіткі критерії відбору таких зберігачів.</p> <p>В частині медичного огляду засуджених пропонується розглянути можливість залучення до проведення таких оглядів та підготовки відповідних висновків незалежних фахівців, що надасть змогу забезпечити зовнішній контроль у цій сфері.</p>
<p>5. Порушення закону при здійсненні контролю за діяльністю відділів державної реєстрації актів цивільного стану шляхом проведення планових та позапланових перевірок, а також підготовка відповідних доручень територіальним органам</p> <p>6. Проведення головними територіальними управліннями юстиції в областях та в місті Києві незаконних перевірок організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, дотримання державними і приватними нотаріусами порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства за участю працівника Міністерства юстиції України; проведення Міністерством юстиції України незаконних перевірок діяльності територіальних органів юстиції, зокрема з питань дотримання вимог Закону України "Про нотаріат"</p>	<p>Запропоновані заходи є не чіткими, не направлені на усунення (мінімізацію) корупційних ризиків.</p> <p>Пропонується заходи доопрацювати. Наприклад визначити критерії відбору членів комісії, встановити контроль за діяльністю таких комісій, визначити механізми та способи здійснення такого контролю.</p> <p>Крім того пропонується також встановити конкретні строки виконання заходів.</p>
<p>7. Незаконні дії державних службовців під час реалізації контрольно-наглядових функцій за діяльністю судових експертів, які не є працівниками державних спеціалізованих установ</p> <p>8. Незаконні дії державних службовців під час здійснення контрольно-наглядових функцій за діяльністю арбітражного керуючого</p>	<p>Одним із заходів по усуненню корупційних ризиків визначено удосконалення нормативно-правових актів у відповідних сферах.</p> <p>Захід є не чітким. У зв'язку з цим пропонується його конкретизувати, зокрема, шляхом вказування нормативно-правових актів та їх норм, які потребують удосконалення.</p>
<p>13. Планування проведення окремих аудитів без належних підстав, обґрунтувань та імовірність надання необ'єктивних висновків за результатами проведених аудитів</p>	<p>Заходи пропонується конкретизувати, визначити в чому полягає удосконалення критеріїв, яким чином це можливо зробити (можливо шляхом розроблення відповідних актів, які врегульовуватимуть процедуру проведення аудитів, чи внесення змін до діючих), передбачити механізм та способи здійснення системного контролю.</p>