



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО
З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ
КОРУПЦІЇ

#АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА

АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА

РЕЗУЛЬТАТИ РОБОТИ У ПЕРШОМУ ПІВРІЧЧІ 2022 РОКУ

КИЇВ - 2022



Т С — М м

3 Вступ

4 I. Особливості проведення антикорупційної експертизи проєктів актів Парламенту та Уряду України

6 II. Перше півріччя 2022 року: результати в цифрах

11 III. Огляд показових прикладів результатів антикорупційної експертизи

19 IV. Доопрацювання проєктів НПА у робочому порядку



Антикорупційна експертиза (АКЕ), яку проводить Національне агентство з питань запобігання корупції, є одним із дієвих інструментів запобігання корупції на ранніх стадіях процесу публічного управління. Адже виявлення й усунення ознак корупціогенності у проєктах нормативно-правових актів (НПА) надає змогу ще на етапі розробки законодавства мінімізувати умови для реалізації корупційних практик.

НАЗК бачить антикорупційну експертизу як елемент запобігання корупції на стратегічному рівні, оскільки корупційні схеми можуть бути умисно «закладені» саме у норми законодавства, і усунути їх після прийняття стає складніше. Тому ефективна антикорупційна експертиза законодавства також забезпечує становлення збалансованого та прозорого регулювання суспільних відносин.

Через військову агресію російської федерації формат проведення моніторингу проєктів нормативно-правових актів у першому півріччі 2022 року зазнав змін, оскільки 399 актів КМУ були прийняті без направлення до НАЗК.

Враховуючи ризики ненаправлення до НАЗК проєктів НПА відповідно до вимог п. 5 § 37-2 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою КМУ від 18.07.2007 № 950, експерти відділу АКЕ НАЗК почали проводити додатково моніторинг прийнятих та оприлюднених актів Кабінету Міністрів України.





I. ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЄКТІВ АКТІВ ПАРЛАМЕНТУ ТА УРЯДУ УКРАЇНИ

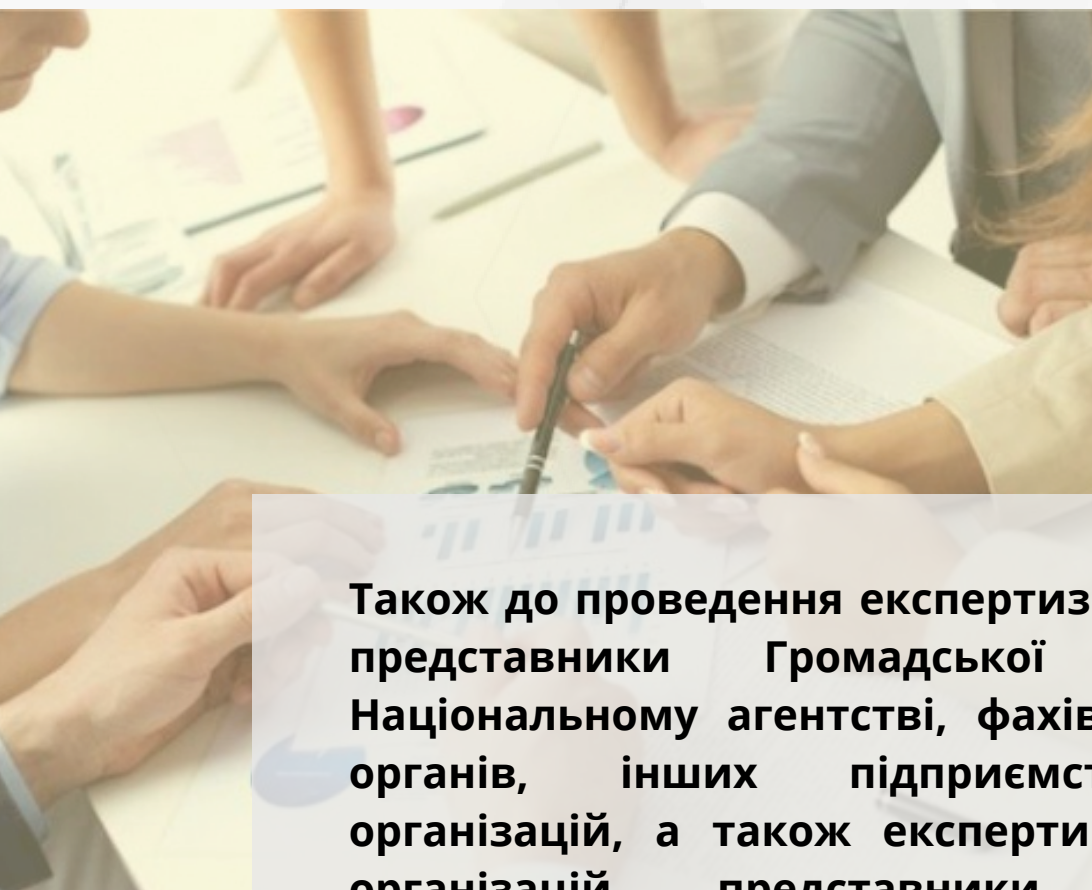
Відповідно до ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК може проводити за власною ініціативою у встановленому ним порядку антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

Згідно з § 37-2 Регламенту Кабінету Міністрів України розробник проєкту НПА одночасно з поданням відповідного проєкту акта Мін'юсту для проведення правової експертизи надсилає такий проєкт до НАЗК для визначення необхідності проведення антикорупційної експертизи.

Про проведення антикорупційної експертизи відповідного проєкту акта НАЗК інформує відповідний комітет Верховної Ради України або Кабінет Міністрів України, що є підставою для зупинення процедури його розгляду або прийняття.



Антикорупційна експертиза НАЗК є **алгоритмічною, інструментальною та прозорою**, оскільки проводиться за власною Методологією та Порядком проведення антикорупційної експертизи. Крім того, НАЗК проактивно реагує на виявлені в проєктах НПА корупційні ризики та надає розробникам дієві рекомендації, спрямовані на усунення виявлених корупціогенних факторів, навчає розробників некорупційного нормотворення.



Також до проведення експертизи залучаються представники Громадської ради при Національному агентстві, фахівці державних органів, інших підприємств, установ, організацій, а також експерти міжнародних організацій, представники громадських об'єднань за їх згодою.



II. ПЕРШЕ ПІВРІЧЧЯ 2022 РОКУ: РЕЗУЛЬТАТИ В ЦИФРАХ

Серед відібраних для
проведення експертизи
проєктів:

13

проєктів актів
Кабінету Міністрів України

12

законопроєктів,
внесених на розгляд Верховної
Ради України

2

проєкти наказів інших
державних органів

Протягом першого півріччя 2022 року
Національне агентство провело
моніторинг **1947** проєктів: з них -

- **719** проєктів Законів
- **1228** проєктів інших нормативно-правових актів, внесених на розгляд Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України



У **27** з них виявлено ознаки
корупціогенних факторів і, як
наслідок, проведено їх
антикорупційну експертизу.

АКТИ, ЯКІ БУЛИ ПРЕДМЕТОМ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ, ЗА ЇХ ГАЛУЗЕВОЮ ТА СЕКТОРАЛЬНОЮ НАЛЕЖНІСТЮ





ВСЬОГО У ПРОЄКТАХ НПА,
АНТИКОРУПЦІЙНУ ЕКСПЕРТИЗУ ЯКИХ
ПРОТЯГОМ ПЕРШОГО ПІВРІЧЧЯ 2022
РОКУ ПРОВЕЛО НАЗК, **ВИЯВЛЕНО**

90

КОРУПЦІОГЕННИХ ФАКТОРІВ



ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АЛЕ ЦИХ
ПРОЄКТІВ АКТИВ ЇХ РОЗРОБНИКАМ
НАДАНО

90

РЕКОМЕНДАЦІЙ



**За результатами АКЕ проєктів НПА НАЗК
найчастіше ідентифікувало в їх положеннях
наявність таких корупціогенних факторів:**

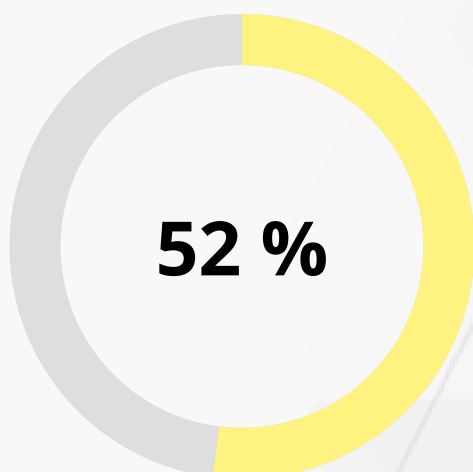
УПРОЄКТАХ

- 56** ● встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення
- 22** ● нечітка, з порушенням принципу юридичної визначеності, регламентація прав, обов'язків чи відповідальності юридичних та фізичних осіб у будь-якій сфері правового регулювання
- 3** ● суперечність між різними положеннями одного й того ж нормативно-правового акта або між положеннями різних нормативно-правових актів однакової юридичної сили у вирішенні одного й того ж питання, що допускає різне тлумачення норм
- 2** ● необґрунтоване встановлення пільг, переваг або інших привілеїв для юридичних та фізичних осіб
- 3** ● невідповідність положень нормативно-правового акта положенням нормативно-правового акта, що має вищу юридичну силу, або міжнародним зобов'язанням України
- 4** ● звуження змісту чи обсягу існуючих повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції



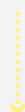
ЗА ПЕРІОД З 24.02.2022 ПО 03.06.2022

399 актів Уряду прийнято з порушенням вимог § 37-2 Регламенту КМУ, затвердженого постановою КМУ від 18.07.2007 № 950



становить від загальної кількості прийнятих рішень Уряду за цей період БЕЗ визначення необхідності проведення антикорупційної експертизи, оскільки їх не було направлено до Національного агентства.

НАЗК відреагувало на зазначені порушення, звернувшись листом до КМУ та всіх ЦОБВ із вимогою неухильного дотримання вимог Регламенту КМУ під час прийняття нормативно-правових актів Уряду. Зі свого боку НАЗК гарантує оперативне опрацювання проєктів актів з метою забезпечення прозорого нормотворення, яке унеможливорює реалізацію корупційних ризиків.



Крім того, НАЗК наголошує на тому, що наслідком недотримання вимог Регламенту КМУ може бути **скасування актів Уряду як таких, що не узгоджуються із законодавством України, зокрема із Конституцією України.**



III. ОГЛЯД ПРОВЕДЕНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЕКСПЕРТИЗ ОКРЕМИХ ПРОЄКТІВ АКТІВ

- 1. Проєкт Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації» (реєстраційний № 7198 від 24.03.2022)**

Проєктом Закону пропонується запровадження на державному рівні інституту відшкодування потерпілим шкоди, завданої збройною агресією російської федерації.

Зазначений механізм реалізовуватиметься за рахунок створення Комісії з розгляду питань щодо надання компенсації за пошкоджені та знищені об'єкти нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією рф.

Однак проєкт Закону не містить положень щодо врегулювання питань порядку створення та діяльності Комісії. Крім того, проєктом передбачається можливість Комісії приймати рішення про відмову в наданні компенсації за відсутності встановлених підстав для такої відмови.

НАЗК рекомендувало розробникам:



- » внести зміни до проєкту Закону, якими встановити -
- **чіткий** порядок створення та діяльності Комісії
 - **обмеження** для осіб, які входять до її складу
 - **дієві механізми** забезпечення прозорості роботи і процедури компенсації пошкоджених та знищених об'єктів нерухомого майна

Висновок АКЕ направлено до Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку для врахування наданих рекомендацій в остаточній редакції.

Проект Закону перебуває на розгляді в Комітеті.





2. Проект Закону України «Про відшкодування шкоди завданої потерпілому внаслідок збройної агресії Російської Федерації» (реєстраційний № 7385 від 17.05.2022)

За інформацією Міністерства розвитку громад та територій, Україні вже завдано збитків на **95,5** млрд дол. із початку повномасштабного вторгнення рф. Значна частина цих втрат стосується:



Автори законопроекту пропонують розробити низку інструментів державної підтримки потерпілих унаслідок збройної агресії рф. Це передбачає, серед іншого, створення спеціального Фонду для адресної виплати потерпілим повного відшкодування збитків, а також Єдиного державного реєстру потерпілих осіб унаслідок збройної агресії рф.

Однак під час опрацювання були виявлені корупціогенні фактори, які можуть негативно вплинути на досягнення мети проекту, зокрема: відсутність чіткої процедури визначення голови та заступників голови Фонду, що виплачуватиме відшкодування збитків, відсутність порядку функціонування Реєстру потерпілих осіб.

НАЗК рекомендувало розробникам:



- » **доопрацювати** проєкт Закону та **чітко визначити** процедуру обрання голови та заступників голови Фонду, що виплачуватиме відшкодування збитків, і порядок функціонування Реєстру потерпілих осіб.
- » Також рекомендовано **поширити дію** Закону України «Про запобігання корупції» на членів правління Фонду, а також його посадових та службових осіб, зокрема щодо обов'язку керівників Фонду подавати майнові декларації.



Висновок АКЕ направлено до Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики для врахування наданих рекомендацій в остаточній редакції.

Проект Закону перебуває на розгляді в Комітеті.



3. Проєкт Закону України «Про Національну комісію з питань захисту персональних даних та доступу до публічної інформації» (реєстр. № 6177 від 18.10.2021)

Проєктом Закону пропонується:

- створити новий колегіальний орган та запровадити колегіальне прийняття рішень, що призводить до «розмивання» відповідальності під час їх прийняття;
- вивести з-під дії Законів України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та запровадити нову, виключну із загальних правил процедуру здійснення державного контролю;
- проводити перевірки без будь-якого спеціального рішення Національної комісії або направлення на її проведення та наділити інспекторів та уповноважених представників Національної комісії повноваженнями на власний розсуд визначати тривалість проведення контрольних заходів у межах встановлених строків та продовжувати їх на необмежений термін;
- встановити необґрунтовано завищені розміри штрафів за невиконання рішення Національної комісії, а також відмову суб'єкта контролю та/або посадових (службових) осіб суб'єкта контролю від допуску до перевірки.

Крім того, окремі положення проєкту Закону не узгоджуються з нормами Закону України «Про запобігання корупції».

НАЗК рекомендувало розробникам:



- » **усунути** із проєкту Закону виявлені корупціогенні фактори з урахуванням наданих рекомендацій.



Висновок АKE направлено до Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин для врахування наданих рекомендацій в остаточній редакції.

Проєкт Закону перебуває на розгляді в Комітеті.



4. Проєкт постанови КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо надрокористування» (розробник – Міндовкілля)

Проєктом постанови пропонується внести зміни до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 № 615, передбачивши підстави для продовження граничних термінів виконання робіт щодо дослідно-промислової розробки та/або видобування корисних копалин.

Серед підстав для вчинення відповідних управлінських рішень запропоновано визначити наявність «затримок» під час оформлення правовстановлюючих документів на земельну ділянку для потреб, пов'язаних з користуванням надрами, або під час проведення оцінки впливу на довкілля відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».

Однак такі положення дозволятимуть суб'єктивно приймати рішення щодо визнання їх вагомими, адже поняття «затримка» не підтверджується юридичними фактами, які однозначно давали змогу встановити неможливість виконання відповідних процедур.

Як наслідок, запропоноване регулювання сприятиме створенню умов для лобіювання інтересів та отримання неправомірної вигоди.

НАЗК рекомендувало розробникам:



- » **доопрацювати** проєкт постанови з метою **усунення** положень, якими пропонувалось запровадити непрозору процедуру з продажу спецдозволів.



Проєкт постанови був доопрацьований, рекомендації НАЗК враховані.

На цей час проєкт постанови проходить процедуру повторного погодження із заінтересованими органами виконавчої влади.



IV. ДООПРАЦЮВАННЯ ПРОЄКТІВ НПА У РОБОЧОМУ ПОРЯДКУ

Задля дієвого реагування, пришвидшення прийняття особливо важливих НПА під час дії воєнного стану, а також економії людських, матеріальних та часових ресурсів НАЗК оперативно опрацьовувало термінові акти без проведення антикорупційної експертизи та надавало свої зауваження і рекомендації для усунення корупційних ризиків у проєктах актів у робочому порядку.

За цей час більш як **30 проєктів НПА** були доопрацьовані розробниками з урахуванням зауважень НАЗК. Така співпраця стала можливою завдяки проактивній комунікації розробників та їх готовності оперативно розглядати і враховувати рекомендації НАЗК на етапі розроблення проєктів нормативно-правових актів.

Приклади доопрацьованих проєктів НПА в робочому порядку



1. НАЗК опрацювало низку проєктів актів Уряду, якими передбачалися порядки розподілу коштів з платформи United24 за напрямками гуманітарної та медичної допомоги, а також відбудови України, а саме:
 - проєкт постанови КМУ «Деякі питання використання коштів, що надходять на офіційні рахунки для пожертв на підтримку України»;
 - проєкт постанови КМУ «Деякі питання відновлення зруйнованого майна та інфраструктури», яким пропонується затвердити Порядок використання коштів з рахунків Фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури;
 - проєкт постанови КМУ «Деякі питання використання коштів з рахунку для задоволення потреб охорони здоров'я», яким врегульовуються питання використання коштів для задоволення потреб охорони здоров'я.





У проектах постанов було запропоновано вирішення питання щодо використання коштів платформи United24 покласти на спеціальні міжвідомчі Комісії. Під час доопрацювання у проектах постанов усунені корупційні ризики фінансування об'єктів поза загальними процедурами роботи таких комісій, а також запропонований прозорий порядок їх створення та прийняття ними рішень. Також забезпечено чіткий механізм використання коштів державними органами з дотриманням законодавства про здійснення закупівель.

Загалом, за результатами доопрацювання проектів постанов, були усунені спроби встановити додаткові інструменти втручання у процес розподілу коштів та намагання збільшити інституційний вплив окремих ЦОВВ у питаннях фінансування об'єктів, які потребують відновлення.

***Доопрацьовані із НАЗК
проекти постанов були
прийняті Урядом.***



2. Проєктом Закону України «Про внесення зміни до Закону України «Про віртуальні активи» було запропоновано комплексне врегулювання питань щодо впорядкування нормативно-правового регулювання для ринку віртуальних активів та його учасників.
- пропонується встановити, що Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку може відмовити у наданні дозволу на надання послуг, пов'язаних з оборотом віртуальних активів, за результатами суб'єктивної оцінки посадовими особами наданих документів та прийняття того чи іншого рішення;
 - у проєкті Закону відсутні положення щодо строку дії документа дозвільного характеру або необмеженості строку дії такого документа.

Відсутність положень щодо визначення на законодавчому рівні строку дії дозволу не узгоджується із основними вимогами Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», а також не узгоджується з чинною редакцією Закону України «Про віртуальні активи»



Приклади доопрацьованих проєктів НПА в робочому порядку



- у проєкті Закону використовується значна кількість правових конструкцій оціночного характеру, а також формулювань, які містять правову невизначеність, наприклад у ч. 1 ст. 12 проєкту Закону пропонується встановити, що проєкт віртуальних активів повинен містити детальний опис необхідної інформації, а у ч. 2 вказаної статті зазначено, що проєкт віртуальних активів не повинен містити суттєвих упущень і повинен бути поданий у стислій та зрозумілій формі.

Зазначені корупційні ризики були усунені з редакції проєкту Закону під час його доопрацювання з урахуванням рекомендацій НАЗК. Закон прийнято.

Антикорупційна експертиза НАЗК: результати роботи у першому півріччі 2022 року. К., Національне агентство з питань запобігання корупції, 2022. 24 с.

Це видання презентує огляд стану проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів у першому півріччі 2022 року відповідальним підрозділом Національного агентства з питань запобігання корупції.

У виданні проаналізовано корупціогенні фактори, які найчастіше виявляли експерти НАЗК при проведенні антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

Також на основі проведених експертиз законодавства відображено основні тенденції щодо виявлення корупційних вразливостей у різних сферах публічного управління та економіки