

ЗАТВЕРДЖЕНО

Наказ Міністерства розвитку
громад та територій України
№ _____

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ
щодо мінімізації корупціогенних факторів при розробці проєктів нормативно-правових актів у Міністерстві розвитку громад та територій України

I. Загальні положення

1. Ці Методичні рекомендації визначають настанови для працівників Мінрозвитку щодо особливостей підготовки проєктів нормативно-правових актів, пов'язаних із мінімізацією корупціогенних факторів.

2. Терміни у цих Методичних рекомендаціях вживаються у значеннях, наведених у Законі України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) та прийнятих відповідно до нього нормативно-правових актах.

3. Ці Методичні рекомендації не встановлюють нових норм права, а носять рекомендаційний та роз'яснювальний характер з метою єдиного розуміння працівниками Мінрозвитку процесу уникнення корупціогенних факторів у проєктах нормативно-правових актів.

II. Поняття корупціогенного фактору та його співвідношення із поняттями джерела корупційного ризику та корупційного ризику

1. Термін «корупціогенний фактор» має два визначення у актах органів державної влади.

Відповідно до пункту другого розділу I Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції, затвердженої наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 18 травня 2023 р. № 109/23 (далі – Методологія Національного агентства), корупціогенний фактор – це положення проєкту акта (чинного акта), які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Згідно з пунктом 1.3 розділу I Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 р. № 1395/5 (далі – Методологія Мін'юсту) корупціогенним фактором є здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх

сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню чи збільшенню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

2. Корупційним ризиком в значенні абзацу дев'ятого пункту 2 розділу I Методології управління корупційними ризиками, затвердженої наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 грудня 2021 р. № 830/21, зареєстрованої у Міністерстві юстиції України 17 лютого 2022 р. за № 219/37555 (далі – Методологія управління корупційними ризиками), є імовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на діяльність організації. Джерело корупційного ризику відповідно до абзацу п'ятого пункту 2 розділу I Методології управління корупційними ризиками – обставина або їх сукупність, що може спричинити або допустити виникнення корупційного ризику.

До однієї із категорій джерел корупційних ризиків у пункті 6 підрозділу 4 розділу III Методології управління корупційними ризиками відносяться недоліки нормативно-правових актів. З системного аналізу Методології Національного агентства, Методології Мін'юсту та прикладів джерел корупційних ризиків, пов'язаних із недоліками нормативно-правових актів, слідує, що корупціогенний фактор, допущений у прийнятому нормативно-правовому акті, є джерелом корупційного ризику.

III. Необхідність мінімізації корупціогенних факторів на етапі підготовки проєктів нормативно-правових актів працівниками Мінрозвитку

1. Корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення несуть очевидний негативний ефект для фізичних, юридичних осіб усіх форм власності, органів державної влади та місцевого самоврядування.

Необхідність не допускати появи корупціогенних факторів при підготовці проєктів нормативно-правових актів працівниками Мінрозвитку слідує з Принципів антикорупційної політики Мінрозвитку, закріплених в Антикорупційній програмі Міністерства розвитку громад та територій України на 2023 – 2025 роки, затвердженій наказом Мінрозвитку від 05 жовтня 2023 р. № 900 (зі змінами) (далі – Антикорупційна програма Мінрозвитку).

2. Враховуючи, що допущений у нормативно-правовому акті корупціогенний фактор стає джерелом корупційного ризику, то наслідком його появи є необхідність управління уже існуючим корупційним ризиком в діяльності Мінрозвитку, державних підприємств, установ, організацій, які належать до сфери управління Мінрозвитку або інших суб'єктів, діяльність яких є предметом регулювання такого нормативно-правового акта.

3. Працівникам Мінрозвитку слід враховувати, що мінімізація корупціогенних факторів у проєкті нормативно-правового акта є невід’ємною складовою процесу його прийняття.

Згідно зі статтею 55 Закону антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів здійснюється у визначених випадках Міністерством юстиції України та Національним агентством з питань запобігання корупції.

Так, Міністерство юстиції України проводить антикорупційну експертизу: чинних нормативно-правових актів;

проєктів нормативно-правових актів, що підлягають державній реєстрації.

Результати антикорупційної експертизи нормативно-правового акта, який підлягає державній реєстрації, зазначаються у висновку про державну реєстрацію, доопрацювання, відмову в державній реєстрації відповідного акта (п. 2 розділу III Порядку проведення антикорупційної експертизи, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 р. № 383/5, зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 19 березня 2015 р. за № 303/26748 (далі – Порядок проведення антикорупційної експертизи)).

Результати проведення антикорупційної експертизи проєкту нормативно-правового акта відображаються у висновку Міністерства юстиції України за результатами його правової експертизи, в якому робиться загальний висновок щодо наявності корупціогенних факторів та подаються пропозиції щодо можливих шляхів доопрацювання проєкту нормативно-правового акта у разі їх виявлення (п. 2 розділу IV Порядку проведення антикорупційної експертизи).

Національне агентство з питань запобігання корупції може проводити антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

Результати антикорупційної експертизи проєкту акта викладаються у висновку антикорупційної експертизи, у якому, зокрема, зазначаються положення проєкту акта, які містять корупціогенні фактори, із наведенням відповідного обґрунтування, а також прогнозування можливих негативних наслідків реалізації таких положень; рекомендації щодо можливих способів усунення корупціогенних факторів, виявлених за результатами антикорупційної експертизи (п. 9 Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції, затвердженого наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 липня 2020 р. № 325/20, зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 14 серпня 2020 р. за № 787/35070).

Проєкт нормативно-правового акта потребує якісного опрацювання на предмет уникнення корупціогенних факторів на етапі своєї розробки. Усунення корупціогенних факторів при розробці проєктів нормативно-правових актів сприяє швидкості їхнього погодження, прийняття та подальшої державної реєстрації.

Якісне опрацювання проєктів нормативно-правових на предмет мінімізації корупціогенних факторів також забезпечує якісну імплементацію прийнятих правових норм та досягнення цілей державної політики, яким вони підпорядковані.

IV. Методологічні засади мінімізації корупційних факторів при розробці нормативно-правових актів працівниками Мінрозвитку

1. Відповідно до пункту 2 наказу Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 р. № 1395/5 Методологія Мін'юсту рекомендована державним органам, органам влади Автономної республіки Крим, органам місцевого самоврядування при підготовці проєктів нормативно-правових актів.

Методологія Мін'юсту насамперед рекомендується для врахування працівниками Мінрозвитку при підготовці проєктів нормативно-правових актів Мінрозвитку.

2. Методологія Національного агентства має враховуватися при підготовці проєктів законів України та нормативно-правових актів, що виносяться на розгляд Кабінету Міністрів України.

3. Методологія Мін'юсту та Методологія Національного агентства не суперечать одна одній, однак використання конкретного документу під час підготовки відповідного проєкту нормативно-правового акта сприятиме підвищенню ефективності цього процесу, з огляду на суб'єкта, що у подальшому проводитиме антикорупційному експертизу.

4. Працівникам Мінрозвитку важливо усвідомлювати, що застосування одного документа не виключає іншого. При належному першочерговому врахуванні, наприклад, положень Методології Мін'юсту, та наявній можливості якісно доповнити аналіз застосуванням приписів Методології Національного агентства, остання має бути використана. Таке поєднання методологічних документів не призведе до негативних наслідків.

5. Працівникам Мінрозвитку рекомендується вчиняти превентивні дії з недопущення корупційних факторів у проєктах нормативно-правових актів. Рекомендовані превентивні дії працівників Мінрозвитку з недопущення корупційних факторів у проєктах нормативно-правових актів наведено у додатку 1 до цих Методичних рекомендацій.

Працівникам Мінрозвитку також рекомендується користуватися переліком (чек-листом) корупційних факторів, характерних для нормативно-правових актів Мінрозвитку, як базовими орієнтирами перед переходом на рівень застосування Методології Національного агентства, Методології Мін'юсту чи інших методичних документів. Перелік (чек-лист) корупційних факторів, характерних для нормативно-правових актів Мінрозвитку наведено у додатку 2 до цих Методичних рекомендацій.

6. Методологія Національного агентства та Методологія Мін'юсту не є вичерпними методологічними засадами у процесі мінімізації корупційних факторів при розробці проєкту нормативно-правового акта.

Працівникам Мінрозвитку слід звертати увагу, що переліки корупційних факторів, зазначених у Методології Мін'юсту та Методології Національного агентства, які і сфери регулювання, у яких такі фактори можуть виникати не є вичерпними.

Працівникам Мінрозвитку рекомендується уникати формального підходу до застосування зазначених методологічних документів та при виявленні додаткових корупційних факторів та/або ідентифікації корупційних факторів у проєкті нормативно-правового акта, сфера регулювання якого не охоплена Методологією Національного агентства та Методологією Мін'юсту, так само докладати зусиль до їхнього усунення.

7. При підготовці нормативно-правових актів працівникам Мінрозвитку як додатковий орієнтир слід враховувати додатки до Антикорупційної програми Мінрозвитку.

Додаток 1 до Антикорупційної програми Мінрозвитку містить перелік заходів з виконання Мінрозвитку Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220 (далі – ДАП). Зазначені заходи можуть слугувати прикладом усунення корупційних факторів. Проблеми, на вирішення яких направлені заходи ДАП, демонструють попередньо допущені помилки при розробці проєктів нормативно-правових актів, які доцільно враховувати та не допускати при розробці нових проєктів нормативно-правових актів.

Додаток 2 до Антикорупційної програми Мінрозвитку містить Реєстр корупційних ризиків Мінрозвитку, у якому містяться їхній детальний опис, джерела та заходи з усунення. Працівникам Мінрозвитку варто не допускати виникнення нових корупційних ризиків у нормативно-правових актах Мінрозвитку шляхом допущення при їхній розробці подібних корупційних факторів, які у подальшому перетворюються у джерела корупційних ризиків. Окрім цього, існуючі заходи з усунення корупційних ризиків можуть слугувати прикладом превентивного усунення корупційних факторів на етапі розробки нормативно-правового акта.

8. При розробці проєктів нормативно-правових актів працівникам Мінрозвитку варто також звертати увагу на актуальні дослідження щодо корупційних ризиків, які проводяться Національним агентством з питань запобігання корупції. Наприклад, Національним агентством з питань запобігання корупції у сфері відновлення та відбудови були проведені низка стратегічних аналізів корупційних ризиків: «Корупційні ризики відбудови об'єктів нерухомого майна, які пошкоджені/зруйновані внаслідок збройної агресії рф: моделювання та пропозиції щодо їх мінімізації/усунення», «Корупційні ризики під час будівництва,

реконструкції, капітального ремонту цивільних об'єктів для відновлення України» та інші.

За аналогією із корупційними ризиками, ідентифікованими у додатку 2 до Антикорупційної програми Мінрозвитку, аналітичні матеріали з аналізу корупційних ризиків у певній сфері так само повинні розглядатися як приклади та враховуватися для недопущення аналогічних корупціогенних факторів у проєктах нормативно-правових актах, що розробляються.

9. Працівники Мінрозвитку для пошуку актуальних аналітичних матеріалів можуть користуватися базою даних щодо проведених соціологічних та окремих аналітичних досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції в Україні, яку адмініструє Національне агентство з питань запобігання корупції на своєму офіційному вебсайті.

V. Деякі особливості корупціогенних факторів

1. Працівникам Мінрозвитку слід зважати, що поява у проєкті нормативно-правового акта корупціогенного фактору не є обов'язковим наслідком умислу розробника.

До появи корупціогенного фактору, як слідує зі згадуваних вище методологічних документів, переважно є поширені техніко-юридичні недоліки, допущені внаслідок недотримання правил нормопроектувальної техніки, недостатньої обізнаності працівника Мінрозвитку про методику недопущення та усунення корупціогенних факторів або неналежний підхід працівника Мінрозвитку до процесу розробки проєкту нормативно-правового акта.

Керівникам самостійних структурних підрозділів Мінрозвитку при організації процесу розробки нормативно-правового акта рекомендується систематично наголошувати на необхідності аналізу розроблених проєктів нормативно-правових актів на предмет потенційних корупціогенних факторів та у разі виявлення – вжиття заходів з їхнього превентивного усунення.

2. Працівникам Мінрозвитку слід брати до уваги, що поява корупціогенних факторів пов'язана з недоліками проєкту нормативно-правового акта, запобігання їхній появі також відбувається за рахунок належного дотримування процедур погодження проєкту-нормативно правового акта самостійними структурними підрозділами Мінрозвитку та якісного громадського обговорення.

3. Працівники Мінрозвитку також мають пам'ятати, що корупційні правопорушення можуть мати місце й у приватно-правових відносинах.

Так, до корупційних правопорушень відносяться діяння, передбачені статтею 368³ Кримінального кодексу України (підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми).

Отже, корупціогенні фактори можуть містити й положення проєктів нормативно-правових актів, які регулюють приватно-правові відносини.

Наприклад, при встановленні обов'язкового укладення договору між двома юридичними особами приватного права слід так само уникати широких дискреційних повноважень сторони, з якою таких договір має бути укладений, а також інших корупціогенних факторів за аналогією із тими, що стосуються діяльності державних органів.

VI. Роль уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції Мінрозвитку

1. Уповноважений підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції Мінрозвитку:

надає консультаційну та методичну допомогу працівникам Мінрозвитку з питань недопущення та усунення корупціогенних факторів при розробці проєктів нормативно-правових актів;

систематично (не рідше ніж раз на рік) узагальнює помилки, допущені при розробці проєктів нормативно-правових актів працівниками Мінрозвитку, та доводить до їхнього відома відповідні рекомендації;

при візуванні проєктів нормативно-правових актів, що розробляються працівниками Мінрозвитку, здійснює перевірку таких проєктів на предмет наявності корупціогенних факторів, надає рекомендації з їхнього усунення із зазначенням методичних джерел;

організовує навчання для працівників Мінрозвитку з питань розробки проєктів нормативно-правових актів без корупціогенних факторів.

Завідувач Сектору запобігання
та виявлення корупції

Андрій МОРМУЛЬ