

Вищий навчальний заклад «Український католицький університет»

Факультет суспільних наук

Кафедра державного управління

«Магістр»

(освітньо-кваліфікаційний рівень)

Магістерська робота

на тему:

«Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів як засіб
запобігання корупції»

Виконала: студентка II курсу,
напряму підготовки (спеціальності) 281
«Публічне управління та адміністрування»
Панькевич Марта Богданівна

Науковий керівник: к.е.н. Матвеев Є.Е.
(посада, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Львів – 2020 рік

АНОТАЦІЯ

Панькевич Марта Богданівна

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів як засіб запобігання корупції

Дана робота присвячена вивченню теоретичних аспектів та розробленню методичних рекомендацій щодо проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. Доведено, що антикорупційна експертиза нормативно-правових актів є одним із дієвих заходів запобігання корупції, проте в Україні цей механізм застосовується не надто ефективно. Відтак запропоновано заходи для його вдосконалення, що дозволить мінімізувати кількість корупціогенних факторів в законодавстві та забезпечить зменшення кількості корупційних правопорушень.

Ключові слова: нормативно-правові акти, корупція, антикорупційна експертиза нормативно-правових актів, корупціогенні фактори.

ANNOTATION

Pankevych Marta Bohdanivna

Anti-corruption examination of legal acts as a means of preventing corruption

This work is devoted to the study of theoretical aspects and development of methodological recommendations for anti-corruption examination of regulations. It has been proven that anti-corruption expertise of regulations is one of the effective measures to prevent corruption, but in Ukraine this mechanism is not used very effectively. Therefore, measures are proposed to improve it, which will minimize the number of corruption-causing factors in the legislation and reduce the number of corruption offenses.

Keywords: normative-legal acts, corruption, anti-corruption examination of legal acts, corruption-causing factors.

ЗМІСТ

Вступ.....	5
Розділ 1. Науково методичні основи проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів.....	8
1.1. Поняття та види антикорупційної експертизи нормативно-правових актів	8
1.2. Законодавче регулювання проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в світі.....	14
1.3. Законодавче регулювання проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні.....	20
Висновки за розділом	30
Розділ 2. Аналіз сучасного стану проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні.....	32
2.1. Аналіз сучасного стану проведення антикорупційної експертизи Комітетом Верховної Ради України.....	32
2.2. Аналіз сучасного стану проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції України	40
2.3. Аналіз сучасного стану проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції	47
Висновки за розділом	53
Розділ 3. Удосконалення проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні.....	56
3.1. Заходи з удосконалення проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні.....	56
3.2. Рекомендації щодо критеріїв оцінювання антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні.....	62
3.3. Невирішені проблеми проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні.....	69
Висновки за розділом	73

	4
Висновки	75
Список використаних джерел	78

ВСТУП

Корупція – одна з головних проблем сучасності. Наявність в державному апараті такого явища, як корупція, створює «гальмівний ефект» для національного економічного прогресу та впливає на світовий стан економіки. Відповідно до оцінок Міжнародного валютного фонду, щорічні втрати світової економіки в результаті корупційних дій становлять близько 2,0 трлн доларів, або 2% світового ВВП. Економічні наслідки полягають в тому, що щороку бюджет втрачає мільйони гривень, які могли б бути використані на розвиток освіти, соціальне забезпечення, інфраструктуру, медичне обслуговування населення тощо.

За даними дослідження Європейського Банку реконструкції та розвитку саме стан законодавства визнається важливим чинником корупційної поведінки. Недосконалість законодавства, наявність корупціогенних факторів в нормативно-правових актах лише сприяють вчиненню корупційних правопорушень, що призводить до порушення прав та свобод людини і громадянина, здійснює негативний вплив на розвиток інститутів правової держави, гальмує її економічне зростання.

Відповідно до рекомендацій Ради Європи, Україна прийняла антикорупційне законодавство, що передбачає впровадження антикорупційної експертизи нормативно-правових актів – важливий превентивний захід запобігання корупції, початковий етап попередження вчиненню корупційних правопорушень. Разом з тим такий захід ще досі перебуває на етапі впровадження та удосконалення його проведення. Саме тому дослідження сучасного стану проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів є доволі актуальним на сьогодні.

Питання теорії та практики антикорупційної експертизи висвітлювалися у працях таких науковці як Гавриш С.Б., Іванцов В.О., Лисенко М.О., Маркєєва О.Д., Ортинський В.Л., Петрашко С.Я., Романюк М.В, Сметаніна Н.В. та інші.

Об'єктом даного дослідження є нормативно-правові акти, які можуть містити корупціогенні фактори.

Предметом дослідження є антикорупційна експертиза нормативно-правових актів як засіб запобігання корупції.

Мета дослідження – аналіз сучасного стану впровадження антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні та розроблення пропозицій щодо шляхів його удосконалення.

Для досягнення зазначеної мети були поставлені такі завдання:

- розкрити поняття антикорупційної експертизи в українському та міжнародному законодавстві;
- проаналізувати правове регулювання проведення антикорупційної експертизи в Україні та світі;
- здійснити аналіз сучасного стану проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів Комітетом Верховної Ради України;
- дослідити сучасний стан проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів Міністерством юстиції України;
- проаналізувати сучасний стан проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції;
- запропонувати заходи з удосконалення проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів.

Для вирішення поставлених завдань було використано такі загальнологічні методи дослідження як: аналіз, синтез, порівняння, аналогія, узагальнення, індукція, дедукція.

Наукова новизна даного дослідження полягає в аналізі чинного на даний час правового регулювання проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та стану його практичного впровадження, визначення основних проблем під час здійснення антикорупційної експертизи та напрацювання шляхів удосконалення цього процесу.

Практична значимість даної дослідницької роботи полягає в можливості впровадження державними органами запропонованих заходів на практиці з метою вдосконалення проведення антикорупційної експертизи та досягнення її основної цілі – запобігання корупції шляхом усунення корупціогенних факторів в нормативно-правових актах та їх проектах.

РОЗДІЛ 1.

НАУКОВО МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ПРОВЕДЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

1.1. Поняття та види антикорупційної експертизи нормативно-правових актів

Одним із основних принципів, на яких будується правова держава, є законність. Як правило під цим принципом розуміють неухильне виконання законів і прийнятих відповідно до них підзаконних нормативно-правових актів. Однак недосконалість законодавства на практиці може мати протилежний соціальний ефект, призводити до порушення прав та свобод людини і громадянина, негативно впливати на розвиток інститутів правової держави, сприяти підвищенню рівня корупції.

Розроблення та запровадження різноманітних заходів антикорупційного спрямування є одним з ключових завдань державної влади. Останнім часом простежується активна робота нашої держави в цьому напрямку: прийнято нове антикорупційне законодавство, змінено підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють питання антикорупційної експертизи; ведеться діалог на міжнародному рівні щодо впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Також проводиться і немало наукових досліджень цього питання. Незважаючи на це, корупція і надалі залишається однією із ключових проблем українського суспільства.

Зокрема, за рейтингом міжнародної правозахисної організації Transparency International у 2019 році за рівнем корупції Україна знаходиться на 135 місці зі 186, відстаючи навіть від деяких африканських країн та країн Азії. [77]

Варто зазначити, що цей показник не сильно змінився з 2013 року, коли за рівнем корупції Україна на рівні з такими країнами як Нігерія, Іран, Камерун та інші посіла 144 місце, відстаючи від Білорусі (123 місце), Молдови (102 місце), Польщі (38 місце) та багатьох інших своїх сусідів. [77]

Не можна не погодитись з О.Р. Дашковською, яка говорить, що «початковий етап профілактики корупційних правопорушень повинен починатися саме на стадії формування правових норм. Без нових за змістом законів, заснованих на ідеалах верховенства права, ідеях рівності, свободи, гуманізму, нетерпимості до різних видів правопорушень суспільних відносин (політичних, економічних, соціальних тощо) не можливо встановити справедливий правопорядок у суспільстві». [73, с. - 237]

Корупція є проблемою фактично всіх без виключення держав світу, а відтак не дивно, що питанню антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів як засобу боротьби з корупцією, присвячували свої праці як відчизняні так і зарубіжні науковці, зокрема такі як Гавриш С.Б. [65], Іванцов В.О. [66], Лисенко М.О. [68], Маркєєва О.Д. [69], Ортинський В.Л. [70], Петрашко С.Я. [71], Романюк М.В. [72], Сметаніна Н.В. [73] та ін.

Ознайомившись з працями вищезазначених науковців, з'ясовуючи поняття «антикорупційна експертиза нормативно-правових актів», можна сміло констатувати, що єдиної точки зору в розумінні цього поняття серед науковців немає. Кожен автор наводить своє тлумачення цьому поняттю, відтак існують різні визначення терміну «антикорупційної експертизи». Як зазначає К. І. Головщинський: «антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів представляє собою комплекс заходів з виявлення норм права, здатних встановлювати такі рамки взаємовідносин між агентами (суб'єктами), які підвищують вірогідність їх вступу в корупційні взаємовідносини.» [68, с. - 128] Наконечний Я. В. надає таке визначення поняттю антикорупційна експертиза: «вид правового моніторингу, як здійснення спеціалістом або групою спеціалістів дослідження наданих

текстів з використанням професійних знань у відповідній галузі і надання висновку, який містить результати такого дослідження і відповіді на поставленні питання.» [68, с. - 128] Сметаніна розглядає антикорупційну експертизу «як певний інструмент, що допомагає забезпечити кращу якість нормативних актів, та підвищити їхню ефективність.» [73, с. - 237] Схожу думку підтримує і Т. Я. Хабрієва, яка говорить, що: «антикорупційна експертиза не може розглядатися тільки як засіб виявлення корупціогенних чинників, поєднана в тому числі з технологією правового моніторингу, а виступає додатковим інструментом забезпечення якості актів, їх більшої ефективності.» [68, с. - 128]

На думку Лисенко М.О. «визначення поняття має враховувати цільове призначення проведення антикорупційної експертизи – виявлення та усунення корупціогенних факторів в нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів, зміцнення законності, забезпечення якості нормативно-правових актів та збільшення рівня їх ефективності. Об'єктивно-предметною стороною антикорупційної експертизи Лисенко вважає суспільні відносини, на врегулювання яких спрямований нормативно правовий акт, проект нормативно-правового акту. Окрім того, за її словами, проведення антикорупційної експертизи є невід'ємною частиною правотворчого процесу, та спрямоване на усунення корупціогенних чинників як в проектах нормативно-правових актів, так і чинних нормативно-правових актах. Враховуючи викладене Лисенко наводить своє визначення антикорупційної експертиза як діяльність суб'єктів проведення антикорупційної експертизи, яка полягає у дослідженні проектів нормативно-правих актів та чинних нормативно-правових актів, які регулюють певні суспільні відносини, наявність в акті корупціогенних властивостей норм, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень в процесі застосування цього нормативно-правового акту.» [68, с. - 128]

На законодавчому рівні визначення терміну «антикорупційна експертиза нормативно-правових актів» закріплено у Модельному законі «Основи

законодавства про антикорупційну політику», прийнятому на 22 пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї країн-учасників СНД від 15 листопада 2003 року [8] та Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року.[11] Модельний Закон визначає, що «антикорупційна експертиза правових актів – це діяльність фахівців (експертів) з виявлення та опису корупціогенних чинників, що відносяться до діючих правових актів та їх проектів; розробки рекомендацій, спрямованих на усунення або обмеження дії таких факторів. При цьому під поняттям корупціогенний фактор розуміється явище або сукупність явищ, які породжують корупційні правопорушення або сприяють їх поширенню».[8] Згідно ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», «антикорупційна експертиза – це діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією».[11]

Сметаніна Н.В. вважає зазначене визначення поняття дуже влучним, при цьому пропонує: «додати окрім дієслова в майбутньому часі ще й у теперішньому – сприяють або можуть сприяти вчиненню. Оскільки завданням антикорупційної експертизи є не лише виявлення й усунення корупціогенних факторів у нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів, які приймаються, але також й тих, які вже існують і є чинними в нашій державі. Залишається незрозумілим, чому у визначенні поняття в ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» законодавець обмежився дієсловом майбутнього часу, а в ст. 55 цього ж Закону, зазначаючи мету й завдання антикорупційної, вживає і теперішній. На думку Сметаніної було б логічним і в ст. 1 і в ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» використовувати обидва часи дієслова.» [73, с. - 238]

Закон не дає визначення поняття корупціогенний фактор. Таке визначення можна знайти в Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженій наказом Міністерства юстиції України № 1395/5

від 24.04.2017 р. Відповідно до зазначеної Методології, «корупціогенний фактор - це 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». [37]

Що ж стосується видів антикорупційної експертизи, то в науковій літературі та в законодавстві можна знайти поділ антикорупційної експертизи на види в залежності від об'єкта, суб'єкта експертизи, її стадії чи обов'язковості. Нижче наведу класифікацію за деякими з критеріїв, проте варто наголосити, що ця класифікація не впливає на визначення поняття антикорупційної експертизи.

Отже залежно від рівня правової регламентації антикорупційна експертиза може проводитись по відношенню до: а) законів; б) нормативно-правових актів Президента; в) нормативно-правових актів Уряду; г) нормативно-правових актів інших органів державної влади.

Залежно від стадії прийняття нормативно правового акта антикорупційна експертиза може здійснюватися щодо: а) проектів нормативно-правових актів; б) нормативно-правових актів, які підлягають державній реєстрації; в) чинних нормативно-правових актів.

Залежно від сфери регулювання правовідносин, Іванцов В.О. зазначає, що: «антикорупційна експертиза може здійснюватися по відношенню до нормативно-правових актів які регулюють питання: а) прав та свобод людини і громадянина; б) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; в) надання адміністративних послуг; г) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; г) конкурсних (тендерних) процедур.» [66, с. - 44]

Лисенко М.О. поділяє антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів: «за суб'єктами її проведення, а саме: а) державну – яка за взаємодією суб'єкта та об'єкта контролю поділяється на: – зовнішньо-

контрольну, яку здійснює об'єкт контролю організаційно не підпорядкований суб'єкту контролю, – внутрішньо-контрольну, яку здійснюють підрозділи (відділи), посадові особи органу виконавчої влади, акти якого підлягають експертизі, об'єкт контролю організаційно підпорядкований суб'єкту контролю; б) громадську – яка здійснюється за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, інших юридичних осіб.» [68, с. - 129]

За обов'язковістю проведення експертиза проектів нормативно-правових актів поділяється на: обов'язкову та не обов'язкову або ініціативну, яка проводиться за ініціативою суб'єкта проведення.

Визначення конкретних видів антикорупційної експертизи та їх характеристика становить фундамент для подальшого наукового дослідження державно-правового механізму запобігання та протидії корупції в Україні.

Як зазначає Сметаніна Н.В.: «Важливість впровадження антикорупційної експертизи виражається насамперед через її функції, серед яких можна виокремити контрольну функцію, здійснення якої забезпечує контроль проектів нормативно правових актів та чинних нормативно-правових актів; попереджувальну (превентивну), здійснення якої забезпечує попередження наявності корупціогенних чинників у проектах нормативно-правових актів та корупційних правопорушень при застосуванні нормативно-правового акта; інформаційну (аналітична), здійснення якої забезпечує аналіз та оцінку якості проектів нормативно-правових актів. Таким чином, перед антикорупційною експертизою як напрямом запобігання корупції постає низка завдань, серед яких: 1) правове регулювання проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів; 2) визначення суб'єктів такої антикорупційної експертизи, їх компетенції; 3) методичне забезпечення проведення антикорупційної експертизи та правове регулювання висновку експерта за результатами проведення антикорупційної експертизи; 4) створення незалежного органу, який проводитиме

антикорупційну експертизу (під час проведення експертизи має виключатися участь органу, який є автором проекту, що досліджується).» [73, с. – 238-239]

Антикорупційна експертиза може стати ефективним правовим інструментом на шляху протидії корупції, використання якого сприяло б очищенню як проектів нормативно-правових актів, що готуються до прийняття, так і норм чинного законодавства. Адже кінцевою метою є забезпечення того ж таки принципу законності - неухильного дотримання законодавчих норм. Важливою передумовою реалізації яких є забезпечення їх якості та антикорупціогенності. Разом з тим для досягнення реальних результатів хоча б часткового подолання рівня корупції в Україні та покращення показників в рейтингу міжнародної правозахисної організації Transparency International необхідно не лише удосконалювати законодавство, а й змінювати правосвідомість українського суспільства. Адже навіть досконало написані нормативно-правові акти не призведуть до забезпечення принципу законності на практиці, якщо зі сторони суспільства не буде добросесної поведінки та бажання неухильно дотримуватися чинного законодавства.

1.2. Законодавче регулювання проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в світі

Прозорість та відкритість органів державної влади визначають добробут і економічний рівень розвитку будь-якої держави світу. На жаль, таке явище, як корупція, не є виключно нашою національною проблемою, чи проблемою країн, що розвиваються. В умовах глобалізації корупція виходить за рамки будь-яких кордонів та набуває транскордонного значення, а це означає, що для її подолання необхідно об'єднувати зусилля та вживати спільних дій на міжнародному рівні.

Протягом останніх 25 років проблема корупції почала привертати увагу міжнародної спільноти, що підтверджується значною кількістю прийнятих міжнародних актів, спрямованих на подолання корупції. Серед них зокрема Конвенція про захист фінансових інтересів Європейських співтовариств 1995 р. [2] і Додатковий протокол № 1 до неї [3], Кримінальна Конвенція про боротьбу з корупцією, 1999 р., [4] Рамкове рішення про боротьбу з корупцією в приватному секторі 2002 р. [7] та ряд інших актів міжнародних урядових та неурядових організацій.

Аналізуючи універсальну міжнародно-правову систему викорінення корупції потрібно зазначити, що вихідні засади в даному напрямі відображені в Конвенції Організації Об'єднаних Націй «Проти транснаціональної організованої злочинності», що була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН в 2000 р. та ратифікована нашою державою (із застереженнями) в 2004 р. Так, стаття 8 і 9 вказаної Конвенції спрямовані на забезпечення криміналізації діянь, що мають ознаки корупції, а також окреслення системи заходів, необхідних для боротьби із зазначеним неприпустимим злочином. Згідно з вимогами Конвенції «на держави покладається обов'язок вживати законодавчі, адміністративні або інші ефективні заходи для сприяння добросовісності, а також для попередження і виявлення корупції серед публічних посадових осіб і покарання за неї. Зокрема, серед вказаних заходів передбачено забезпечення ефективних дій компетентних державних органів у сфері попередження і виявлення корупції за рахунок надання таким органам достатньої незалежності, для недопущення неправомірного впливу на їх діяльність.» [67 с.- 33]

Проте з-поміж всіх міжнародних антикорупційних актів саме Конвенція ООН проти корупції має найбільш широку сферу дії. Конвенція була прийнята Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 31 жовтня 2003 року в штаб-квартирі Організації Об'єднаних Націй в Нью-Йорку. Документ був відкритий для підписання всіма державами з 9 по 11 грудня 2003 року в Меріді, Мексика, а потім у штаб-квартирі Організації

Об'єднаних Націй в Нью-Йорку до 9 грудня 2005 року та вступив в силу 14 грудня 2005 року. [78]

Україна прийняла закон, яким ратифікувала конвенцію 18 жовтня 2006 року. [12] А фактично стала учасником конвенції з 02 грудня 2009 року. Станом на 06 лютого 2020 року учасниками конвенції є 187 держав. [78]

Як зазначає Петрашко С.Я.: «В основу Конвенції органічно покладено дві ключові засади: заходи щодо запобігання корупції та боротьба із цим явищем». [71, с. – 90] У Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, зокрема у статті 5 Конвенції, говориться: «Кожна Держава-учасниця прагне періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів й адміністративних заходів з метою визначення їх адекватності з точки зору запобігання корупції та боротьби з нею. Кожна Держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності. Кожна Держава-учасниця прагне встановлювати й заохочувати ефективні види практики, спрямовані на запобігання корупції. Держави-учасниці, у належних випадках і згідно з основоположними принципами своїх правових систем, взаємодіють одна з одною та з відповідними міжнародними й регіональними організаціями в розробленні заходів, зазначених у цій статті, та сприянні їм. Ця взаємодія може включати участь у міжнародних програмах і проектах, спрямованих на запобігання корупції.» [6]

Таким чином, як бачимо, Конвенція проти корупції чітко не вказує на такий механізм запобігання корупції, як антикорупційна експертиза, проте говорить про необхідність «проводити оцінку відповідних правових інструментів й адміністративних заходів з метою визначення їх адекватності з точки зору запобігання корупції» [6], а також заохочувати ефективні види

практики, спрямовані на запобігання корупції, до яких очевидно можна віднести і антикорупційну експертизу нормативно-правових актів.

Окрім того варто звернути увагу на ст. 12 Конвенції, яка говорить, що «кожна Держава-учасниця вживає заходів, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, спрямованих на запобігання корупції у приватному секторі. Заходи, спрямовані на досягнення цих цілей, можуть, зокрема, включати запобігання зловживанню процедурами, які регулюють діяльність приватних юридичних осіб, у тому числі процедурами, які стосуються субсидій і ліцензій, що надаються державними органами для здійснення комерційної діяльності». [6]

У статті 13 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції наголошено на тому, що «кожна Держава-учасниця вживає належних заходів, у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, для сприяння активній участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею». [6]

Конвенція ООН проти корупції закріплює певні рамки для створення універсальної системи попередження і протидії корупції. Разом з тим норми Конвенції в своїй більшості не є нормами прямої дії і потребують імплементації в національне законодавство держав-учасниць, що дозволить забезпечити їх виконання на національному рівні. Саме від цього і буде залежати ефективність реалізації положень цієї Конвенції кожною з країн учасниць, в тому числі і в Україні.

Як видно з проаналізованого вище міжнародного законодавства чіткі процедури та тлумачення поняття антикорупційної експертизи у міжнародному європейському праві відсутні. Разом з тим з прийняттям Конвенції ООН проти корупції фактично співпало і розроблення Загальної

методології оцінки ризиків криміногенності в законодавстві. Поява такої Методології сприяла тому, що питання антикорупційної експертизи з стадії теоретичних досліджень перейшло в практичну площину.

З цього приводу Маркєєва О.Д. зазначає: «хоча в різних практичних контекстах проблема корупціогенності законодавства обговорювалась ще з 1990-х, однак ці обговорення обмежувались переважно загальними деклараціями і, найчастіше відбувались на рівні інститутів громадянського суспільства, скептично сприймаючись державними органами. Лише в окремих сферах державні органи виявляли зацікавленість. Наприклад, у цей період в Швеції розроблено перші варіанти методики виявлення «сфер корупційних ризиків та груп ризиків» у сфері оподаткування, які стали дієвим механізмом внутрішнього контролю. Однак, вони базувались на аналізі законодавства і реальної практики, що робило їх недостатньо відкритими, орієнтованими переважно на вирішення специфічних завдань у сфері внутрішньої безпеки відповідних органів. Тому з появою Методології значно активізувались зусилля європейських інститутів щодо створення методики оцінки корупційних ризиків у законодавстві, яка мала б стати імплементацією цієї методології на національному рівні.» [70]

Центр політико-правових реформ наголошує, що: «не можна говорити і про існування традицій чи тенденцій у цій сфері однак поряд з цим, є низка країн (наприклад, Південна Корея, Чехія, Молдова, Вірменія), де антикорупційна експертиза використовується як один із ефективних інструментів запобігання корупції.» [45]

У своєму роз'ясненні Головний спеціаліст відділу антикорупційної політики Департаменту антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя Міністерства юстиції України Садовський О.М. наводить приклади впровадження механізму антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в іноземних країнах. За словами Садовського О.М.: «У Республіці Вірменія вимога щодо проведення антикорупційної експертизи була започаткована з 2009 року у зв'язку з постановою Уряду Республіки

Вірменія від 22 жовтня 2009 року № 1205-Н "Про оцінку регулюючого впливу антикорупційних нормативно-правових актів". Антикорупційну експертизу в Республіці Вірменія здійснює спеціальний орган Міністерства юстиції - Агентство експертизи правових актів. Проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів в Республіці Молдова на законодавчому рівні визначено в 2008 році Законом Республіки Молдова "Про запобігання корупції і боротьбу з нею"». [39]

Досліджуючи правові аспекти протидії корупції на міжнародному рівні та вивчаючи сучасну ситуацію щодо вжиття заходів для подолання корупції на світовій арені, Кісілевич-Чорнойван О.В. наголошує на важливості першого Глобального антикорупційного Саміту, що відбувся у травні 2016 р. у Лондоні за ініціативою прем'єр-міністра Великобританії Девіда Кемерона. Як зазначає Кісілевич-Чорнойван О.В.: «В цьому заході взяли участь представники понад сорока держав світу в тому числі і Україна, яку представляв Міністр юстиції України П. Д. Петренко. В рамках Саміту делегатами держав-учасниць за участю Виконавчого директора Міжнародного валютного фонду, президента Всесвітнього банку та президента міжнародної організації по боротьбі з корупцією Transparency International обговорювалися основні проблеми в сфері протидії корупції на загальносвітовому рівні. В результаті більш ніж 40 країн і міжнародних організацій серед яких і Україна підписали спільну Декларацію глобального антикорупційного саміту, в якій погодилися зменшувати можливості для корупції в зонах високого ризику. [67]

Таким чином питання забезпечення якості законодавчих норм з метою попередження вчиненню корупційних правопорушень стоїть на світовому порядку денному та знаходить своє відображення в різноманітних міжнародних нормативних актах.

1.3. Законодавче регулювання проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні

Поняття «антикорупційна експертиза» офіційно в українському законодавстві вперше з'явилося у Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», яку було схвалено Указом Президента України № 742/2006 від 11.09.2006 р., в частині «корупційних ризиків, що впливають на формування та діяльність виборних органів, зверталася увага на необхідність удосконалення порядку проведення правової експертизи всіх законопроектів з метою запровадження антикорупційної експертизи для запобігання можливим корупційним ризикам у нових законах». [75]

Проте вперше цей інструмент запобігання корупції було запроваджено Урядом після створення посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики у 2008 р. Зокрема, в п. 2 Постанови КМУ «Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики» від 4 червня 2008 р. № 532 було встановлено, що «проекти нормативно-правових актів, які подаються на розгляд Уряду, підлягають обов'язковій антикорупційній експертизі, що проводиться міжвідомчою експертною групою, склад якої затверджується КМУ за пропозицією Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики». [30]

Цією ж постановою Міністерство юстиції разом з Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики зобов'язано подати до 15 липня 2008 р. на розгляд Кабінету Міністрів України проект методики проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Пізніше цей строк було продовжено до 15 липня 2009 року. Проте у вказаний строк Методика також не була розроблена. [30]

Рішенням РНБО України «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» від 11 вересня 2009 р. Кабінет Міністрів України

зобов'язано вжити невідкладних заходів щодо реального впровадження антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. [26]

16 вересня 2009 р. Уряд прийняв постанову № 1057 «Питання реалізації державної антикорупційної політики», якою затвердив Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Відповідно до цього порядку «антикорупційну експертизу мав робити Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики самостійно. При цьому, за наявності відповідного рішення, об'єктом експертизи могли бути і проекти нормативно-правових актів, розроблені Президентом чи народними депутатами України, а також проекти нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади.» [27] Постанова визначала, що «до проектів нормативно-правових актів з потенційно високим ступенем корупційних ризиків належать проекти, предметом регулювання яких, зокрема, є:

- відносини, пов'язані з виконанням рішень, у тому числі індивідуального характеру, предметом яких є визначення прав, свобод, обов'язків людини і громадянина та способів їх реалізації; управління об'єктами державної або комунальної власності, їх відчуження;

- питання митної справи, податкової та фінансової політики; установлення процедур аукціонів, тендерів стосовно відчуження чи закупівлі товарів, робіт і послуг;

- використання бюджетних коштів;

- питання інвестиційної та інноваційної діяльності;

- надання пільг і переваг окремим суб'єктам господарювання;

- встановлення повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, зокрема щодо самостійного визначення порядку (механізму, процедури) вирішення проблемних питань;

- делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування підприємствам та організаціям незалежно від форми власності;

- надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами;
- виконання контрольно-наглядових функцій органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами». [27]

Строк проведення антикорупційної експертизи не повинен був становити більше 15 днів після того, як Урядовий уповноважений отримав проект нормативно-правового акта. У випадку, якщо питання стосувалося складних проектів нормативно-правових актів, Урядовий уповноважений був вправі залучати до проведення антикорупційної експертизи науковців, експертів, фахівців міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. У такому разі строк проведення антикорупційної експертизи міг бути продовжений на 10 днів. Основні завдання антикорупційної експертизи полягали у «визначенні наявності чи відсутності корупціогенних чинників, якими є сукупність норм, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, та наданні рекомендацій стосовно їх усунення. Результати антикорупційної експертизи викладалися у висновку, який складався за формою згідно з додатком та доводиться до відома головного розробника. У разі наявності корупціогенних чинників рекомендації стосовно їх усунення, зазначені у висновку антикорупційної експертизи, були обов'язковими для розгляду (не для врахування) головним розробником, а результати антикорупційної експертизи за рішенням Кабінету Міністрів України могли оприлюднюватися на Урядовому порталі протягом 15 днів після прийняття (схвалення) нормативно-правового акта, за винятком актів, які містили відомості з обмеженим доступом або становили державну таємницю. Даний порядок діяв до 02 листопада 2011 року». [27]

Вимога про обов'язковість проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів на рівні закону з'явилася у 2009 році в Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції», який було прийнято 11 червня 2009 року. Відповідно до ст. 13 цього закону, «антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів проводить

спеціально уповноважений орган (особа) з питань антикорупційної політики з метою виявлення норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення». Самого визначення поняття антикорупційна експертиза закон не наводив, втім визначав, що антикорупційній експертизі підлягали:

- проекти законів України;
- проекти актів Кабінету Міністрів України, Президента України, центрального органу виконавчої влади за рішенням цих органів.

Також закон передбачав, що «за ініціативою фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів. Проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів та оприлюднення її результатів могло здійснюватися за рахунок відповідних фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством». [9] Фактично це перша згадка в законодавстві про можливість проведення громадської антикорупційної експертизи.

Порядок і методологія проведення антикорупційної експертизи та порядок оприлюднення її результатів визначалися Кабінетом Міністрів України, [9] а саме Постановою КМУ від 08 грудня 2009 року № 1346 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів». Саме в цій Методології наводилося визначення поняття антикорупційна експертиза, під яким розуміли «перевірку проектів актів на предмет наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, з метою запобігання виникненню передумов для вчинення таких правопорушень і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення. Методологія застосовувалася з метою запобігання корупційним правопорушенням шляхом виявлення та усунення корупціогенних чинників у проекті акта. При цьому під корупціогенним чинником розуміли сукупність положень або положення, що містяться в акті, які сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень під

час їх застосування чи створенню умов для легітимності корупційних діянь, а також можуть допускати чи провокувати їх виникнення». [29]

Антикорупційна експертиза проектів актів проводиться трьома етапами:

Перший - загальна оцінка проекту акта. На цьому етапі визначається, чи належить проект акта до проектів з потенційно високим ступенем корупційних ризиків, дається загалом характеристика проекту акта, здійснюється оцінка рівня його обґрунтованості, а також визначається відповідність проекту акта вимогам Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції". У випадку, якщо проводилася громадська експертиза цього проекту, розглядаються результати такої громадської антикорупційної експертизи.

Другий - антикорупційна оцінка положень проекту акта. На другому етапі детально аналізується кожне положення проекту акта з метою встановлення наявності корупціогенних чинників, також здійснюється аналіз того, чи в повній мірі врегульовано суспільні відносини, які врегульовують предмет цього проекту акта, а також визначається ступінь доступності для розуміння та відсутність внутрішніх суперечностей положень проекту акта. У випадку виявлення корупціогенних чинників оцінюється їх вплив на можливість створення передумов для здійснення корупційного правопорушення.

Третій – кінцевий етап, на якому готується висновок та розробляються рекомендації щодо способів усунення виявлених корупціогенних чинників. Висновок оформляється за формою, встановленою постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. N 1057 "Питання реалізації державної антикорупційної політики".

Методологія передбачала 14 основних корупціогенних чинники, та визначала ознаки кожного з цих чинників. Так для прикладу такий корупціогенний фактор, як розширення дискреційних повноважень характеризується такими ознаками, як «невизначення строків прийняття рішення, відсутність умов та підстав для його прийняття, дублювання

функцій різних державних органів» [29]; ключовими ознаками перевищення повноважень є «відсутність повноважень державного органу на прийняття акта чи встановлення правил поведінки за умови відсутності акта вищої юридичної сили з цього питання» [29]; хибні цілі та пріоритети, як корупціогенний фактор, визначається через «об'єктивну недоцільність прийняття акта, надмірну складність механізму врегулювання суспільних відносин, що є предметом регулювання акта, а також невідповідністю положень акта задекларованим цілям» [29] і так щодо кожного корупціогенного чинника. Методологія наводить 34 рекомендації щодо усунення корупціогенного чинника, при цьому зазначає, що «у процесі проведення антикорупційної експертизи проекту акта можуть бути сформульовані інші рекомендації щодо усунення корупціогенних чинників. Серед запропонованих Методологією рекомендацій: зменшення кількості державних органів, які беруть участь в прийнятті одного рішення, що забезпечує реалізацію прав, та/або скорочення строків прийняття такого рішення; запровадження конкурсних процедур та забезпечення належного інформування про проведення конкурсу; підготовка пропозицій щодо неможливості прийняття акта у зв'язку з невідповідністю запропонованої редакції задекларованим цілям тощо». [29]

Результати антикорупційної експертизи обов'язково мають розглянути під час прийняття рішення щодо затвердження відповідного нормативно-правового акта.

Проте Закон «Про засади запобігання та протидії корупції» вступив в дію лише 01.01.2011 р. та в українському правовому полі діяв аж 4 дні з 01 по 05 січня 2011 року. [9] Відтак зрозуміло, що жодної антикорупційної експертизи на його виконання проведено не було.

Через кілька місяців, а саме 07 квітня 2011 року було прийнято новий, майже однойменний, Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», який набрав чинності 01 липня 2011 року. Новий закон містив ряд відмінностей. По-перше: повноваження проводити таку експертизу

покладалося не на урядового уповноваженого, а на Міністерство юстиції України, яке також мало затвердити Порядок та методологію її проведення. По-друге: проекти законів України, актів, що розробляються Кабінетом Міністрів України, міністерствами, актів Президента України, нормативно-правові акти інших центральних органів підлягали обов'язковій антикорупційній експертизі, а не здійснювалися за рішенням цих органів, як було регламентовано до цього. [10]

На виконання цього закону 23 червня 2010 року Міністерство юстиції України прийняло наказ № 1380/5 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм».

Відповідно до положень цього наказу, «експертиза на наявність корупціогенних норм (далі - експертиза) - діяльність із виявлення в проектах нормативно-правових актів положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень (корупціогенні фактори), та розробки рекомендацій з їх усунення. При цьому корупціогенний фактор (в широкому розумінні) визначали як здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами створювати ризик вчинення корупційних правопорушень». [36]

Під час проведення експертизи здійснюються виявлення та оцінка не 14 а 4 корупціогенних факторів. По кожному фактору описується поняття та способи його виявлення, критерії та способи оцінки корупційного фактора, способи його усунення. [36]

Процедура проведення антикорупційної експертизи постійно удосконалювалася. Зокрема, у розділі 4 Національної антикорупційної стратегії на 2011 – 2015 роки, затвердженої Указом Президента України від 21.11.2011 р. № 1001, передбачалося «удосконалення антикорупційної експертизи шляхом запровадження багатоступеневої методики оцінки корупційних ризиків у законодавстві: на рівні розробників проектів

нормативно-правових актів (як формалізована самооцінка); на рівні Міністерства юстиції України (як офіційна антикорупційна експертиза проекту нормативно-правового акта); на рівні громадської експертизи, яка забезпечується існуванням прозорої процедури нормопроекування та доступністю інформації для громадськості». [23] Як наслідок 14 травня 2013 року статтю 15 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» було змінено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики», який набрав чинності 09 червня 2013 року. [13] Серед основних нововведень було те, що Міністерство юстиції України проводило антикорупційну експертизу всіх нормативно-правових актів, крім антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, що виносилися на розгляд Верховної Ради України за поданням народних депутатів України. Така експертиза здійснювалася комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією. Фактично цими змінами вводиться новий суб'єкт проведення експертизи – комітет ВРУ.

Окрім того новелою стало і те, що тепер закон передбачав антикорупційну експертизу не лише для проектів, а й чинних нормативно-правових актів. Відповідно до ч. 4 ст. 15 Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», «антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України згідно із щорічним планом, що затверджується Міністерством юстиції України, у таких сферах:

- 1) прав та свобод людини і громадянина;
- 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 3) надання адміністративних послуг;
- 4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;

5) конкурсних (тендерних) процедур.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації.

Результати антикорупційної експертизи у разі виявлення факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, підлягають обов'язковому оприлюдненню». [13] Це теж одна з новел, адже в попередній редакції не було вимоги щодо обов'язкового оприлюднення результатів експертизи.

05 серпня 2013 р. на виконання вищенаведених змін закону Мін'юст прийняло Наказ № 1608/5 «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи», яким затвердило Порядок проведення антикорупційної експертизи. Відповідно до п. 2 Наказу, «антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів проводиться структурними підрозділами апарату Міністерства юстиції, визначеними відповідальними за здійснення правової експертизи. Антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів проводиться з 1 січня 2014 року. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації структурними підрозділами апарату та територіальних органів Міністерства юстиції, відповідальними за проведення державної реєстрації нормативно-правових актів. Узагальнені результати проведення антикорупційної експертизи включаються до щорічного звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції». [38]

Після прийняття у жовтні 2014 р. нових антикорупційних законів, зокрема таких, як ЗУ «Про запобігання корупції», ЗУ «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки» дещо змінилися підходи до проведення антикорупційної експертизи. Законом 2014 року визначається, що «антикорупційна

експертиза — це діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією». [11] Обов'язковій антикорупційній експертизі, яка проводиться Міністерством юстиції України, підлягають лише проекти нормативно-правових актів, що вносяться на Уряд. Проекти інших суб'єктів, зокрема Президента України, Верховної ради України не підлягали обов'язковій експертизі. Антикорупційна експертиза цих нормативних актів проводилася вже після їх затвердження згідно з щорічним планом.

Новелою є те, що антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, які розглядалися Парламентом чи Урядом тепер могло проводити Національне агентство за власною ініціативою у встановленому ним порядку. Проте для того, аби Національне агентство антикорупційної експертизи могло провести таку експертизу, Кабінет Міністрів України мав попередньо надіслати проекти усіх нормативно-правових актів до НАЗК. Національне агентство в свою чергу зобов'язане поінформувати комітет Верховної Ради України або Кабінет Міністрів України про наміри щодо проведення антикорупційної експертизи визначеного ним проекту нормативно-правового акта, оскільки це є підставою для зупинення його розгляду чи прийняття. На це НАЗК надається до десяти днів. Окрім того до проведення експертизи НАЗК залучає Громадську раду при Національному агентстві. [11]

На виконання ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції», наказом Мін'юсту від 18.03.2015 р. № 383/5 затверджений «Порядок проведення антикорупційної експертизи» [40], а наказом Мін'юсту від 24.04.2017 р. № 1395/5 затверджено Методологію проведення антикорупційної експертизи.[37]

02 грудня 2016 року Національне агентство з питань запобігання корупції своїм рішенням № 126 затвердило Методологію оцінювання

корупційних ризиків у діяльності органів влади. Відповідно до Методології, «у разі виявлення за результатами оцінки корупційних ризиків зовнішніх корупційних ризиків, які полягають у недосконалому нормативно-правових актів, суб'єктом прийняття яких не є орган влади, виявлені корупційні ризики та пропозиції щодо їх усунення (мінімізації) направляються до Національного агентства з питань запобігання корупції». [41]

Висновки за розділом

1. Недосконалість законодавства є однією з передумов для розвитку корупції. Антикоруційна експертиза є тим методом, за допомогою якого держава може очистити своє законодавство, зробивши його корупційно непривабливим, тим самим знизити рівень корупції в країні.
2. Питання забезпечення якості законодавчих норм з метою попередження вчинення корупційних правопорушень стоїть на світовому порядку денному та є актуальним фактично для всіх країн світу, як результат знаходить своє відображення в різноманітних міжнародних нормативних актах.
3. Єдиного підходу до визначення поняття «антикорупційна експертиза нормативно-правових актів» серед науковців немає, як і немає його в європейському міжнародному праві. Разом з тим таке визначення закріплене в ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» та наведено в Модельному законі «Основи законодавства про антикорупційну політику», прийнятому на 22 пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї країн-учасників СНД від 15 листопада 2003 року. Також його суть згадується в Конвенції ООН проти корупції, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН 31 жовтня 2003 року в Нью-Йорку.

4. Під поняттям антикорупційна експертиза розуміють експертну діяльність суб'єктів антикорупційної експертизи спрямовану на виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно або у поєднанні з іншими нормами могли б сприяти здійсненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією (корупціогенних факторів).
5. В Україні про такий механізм запобігання корупції, як антикорупційна експертиза, почали говорити на національному рівні ще у 2006 році, проте реальне його впровадження розпочалося у 2011 році з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та з того часу перебуває в постійному розвитку. Станом на сьогодні в Україні обов'язкова антикорупційна експертиза проводиться Комітетом Верховної Ради України щодо поданих законопроектів, а також Міністерством юстиції України щодо чинного законодавства, проектів законів України, проектів актів Кабінету міністрів України та Президента України, а також тих правових актів, які проходять в Мінюсті державну реєстрацію. Необов'язкова експертиза чинних нормативно-правових актів та їх проектів проводиться Національним агентством з питань запобігання корупції, а також громадськістю.

РОЗДІЛ 2.

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ПРОВЕДЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В УКРАЇНІ

2.1. Аналіз сучасного стану проведення антикорупційної експертизи Комітетом Верховної Ради України

Одним із суб'єктів, уповноважених на проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні, є Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією. Здійснення такого повноваження було покладено на Комітет Верховної Ради України 09 червня 2013 року, після набрання чинності новою редакцією ст. 15 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Саме з цього часу законопроекти, які виносяться на розгляд Верховної Ради України, проходять антикорупційну експертизу, яку фактично здійснюють депутати профільного антикорупційного комітету.

Варто зауважити, що існує законодавча незгодженість щодо визначення об'єкта такої експертизи. Так Закон України «Про запобігання корупції» говорить, що «об'єктом обов'язкової антикорупційної експертизи, що проводить комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, є проекти нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України». [11] Проте право законодавчої ініціативи, тобто право подати законопроект, окрім народних депутатів України, мають також Президент України та Кабінет Міністрів України. Однак виходячи з положень діючої статті 55 ЗУ «Про запобігання корупції», Комітет зобов'язаний здійснювати обов'язкову антикорупційну експертизу лише тих законопроектів, які подані саме депутатами.

Разом з тим, відповідно до ст. 93 Закону України «Про регламент Верховної Ради України», «кожен законопроект, проект іншого акта після

його реєстрації не пізніш як у п'ятиденний строк направляється в комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства». [14] Таким чином Регламент Верховної Ради України розширює коло об'єктів антикорупційної експертизи, що здійснюється профільним комітетом ВРУ, на всі законопроекти, незалежно від того ким вони були подані. І фактично саме за таким принципом Комітет і діє, розглядаючи всі законопроекти, які виносяться на розгляд Верховної Ради України.

Окремої методології проведення такої експертизи Комітет не затверджував. Разом з тим 12 березня 2020 року рішенням Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики було затверджено Регламент розгляду Комітетом проектів нормативно-правових актів, відповідно до п. 6 якого «відповідність проекту акта вимогам антикорупційного законодавства (антикорупційна експертиза), визначається за результатами співставлення положень проекту акта з нормами законодавчих актів України, зокрема, Законами України «Про запобігання корупції», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про запобігання та протидію, легалізації відмиванню доходів одержаних злочинним шляхом або фінансуванню тероризму», «Про Національне антикорупційне бюро України» та відповідно до предмета правового регулювання проекту акта. Проекти актів також вивчаються на предмет відповідності вимогам антикорупційного законодавства (антикорупційна експертиза) за методологією, затвердженою наказом Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 року № 1395/5». [21]

Проте жоден із цих двох способів визначення методології проведення Комітетом антикорупційної експертизи не можна назвати вдалим. Оскільки перший з них, який полягає у співставленні положень проекту акта з діючими нормами антикорупційних законодавчих актів України, є абсолютно не чітким, не конкретним, не зрозумілим та викликає багато запитань: яким

чином відбувається порівняння, з якими саме нормами порівнюється, які корупціогенні фактори шукає Комітет, як він їх ідентифікує тощо. Що стосується використання Комітетом методології, яка затверджена Міністерством юстиції України, то в першу чергу варто звернути увагу, що використання законодавчим органом влади методології виконавчого органу, як мінімум, є некоректним з точки зору підпорядкування та юридичної сили нормативно правових актів цих органів. Рішення Міністерства юстиції України не є обов'язковими до виконання чи застосування Верховною Радою України та її Апаратом. Відтак складається враження, що Верховна Рада України та її Комітети не спроможні або не зацікавлені в тому, аби розробити власні внутрішні процедури (порядок проведення та методологію антикорупційної експертизи), необхідні їм для організації виконання покладених на них обов'язків.

Окрім того Регламент розгляду Комітетом проектів нормативно-правових актів передбачає їх поділ по суті на 2 групи: законопроекти, щодо яких комітет визначено головним з підготовки і попереднього розгляду, та законопроекти щодо яких Комітет не є головним, але готує висновок щодо відповідності вимогам антикорупційного законодавства. Фактично такий поділ є формальним, адже і в першому і в другому випадку Комітет готує аналогічний по структурі висновок, проте саме головний комітет пропонує Голові ВРУ включити законопроект в порядок денний сесії або повернути його на доопрацювання, що передбачено статтею 94 Регламенту ВРУ. [14]

Щоб краще розуміти процедуру антикорупційної експертизи варто ознайомитися з стенограмами засідань Комітету з питань антикорупційної політики. Для аналізу візьмемо стенограму засідання цього комітету за 14 квітня 2020 року. Як видно із стенограм, попередньо до засідання профільного Комітету антикорупційну експертизу нормативно-правових актів проводить Секретаріат цього комітету: «висновок за результатами великої роботи, яку роблять спеціально для цього відповідно призначені спеціалісти секретаріату нашого комітету». [63, ст. - 18]

Відповідно до п. 4, 5 Регламенту розгляду Комітетом проектів нормативно-правових актів, проекти нормативно – правових актів з відповідними дорученнями невідкладно передаються керівником секретаріату Комітету (або його заступником) – безпосередньому виконавцю, який є відповідальним власне за підготовку висновку антикорупційної експертизи у визначений керівником Секретаріату строк. [21]

Проте секретаріат готує лише проект висновку, який обговорюється на засіданні комітету, та може бути прийнятий в первинній його редакції, або змінений за результатами обговорення законопроекту членами комітету. Так, розглядаючи 14 квітня 2020 року законопроект 2730 «Про внесення змін до деяких законів України щодо конкуренційно-антимонопольну реформу» [18], головуєчий на засіданні комітету наголосила на висновку секретаріату по цьому законопроекті: «проект висновку за результатами антикорупційної експертизи від секретаріату нашого комітету: «визнати законопроект таким, що відповідає вимогам антикорупційного законодавства. Разом із тим є зауваження». [63, ст. - 20] Доповідаючи по законопроекті № 2730 головуєча звернула увагу на такі ризики законопроекту: питання, щодо призначення голови Антимонопольного комітету в неконституційний спосіб, нечіткі підстави для звільнення державних уповноважених Антимонопольного і голови Антимонопольного комітету, а саме: можливість звільнення в результаті грубого порушення службових обов'язків; дискреційні повноваження, зокрема: звуження можливостей для оскарження (відповідно до законопроекту скарга може бути подана тільки особою, чиї права безпосередньо порушено, що суб'єктивно визначатиме державний уповноважений з питань публічних закупівель), надання Антимонопольному комітету права самостійно визначати відкривати чи не відкривати справу, якщо порушення відчутно не впливає на конкуренцію. Які з цих ризиків зазначені в проекті висновку, підготовленому відповідальною особою Секретаріату комітету, а які додані головуєчим від свого імені, принаймні з стенограми, зрозуміти неможливо, як і не можливо зрозуміти, за якими

індикаторами вони були визначені. Разом з тим наявність методології, яка передбачала б чіткий перелік корупціогенних факторів та їх ідентифікаторів, могла б підвищити ефективність такої експертизи.

Після короткої доповіді головуючого члени комітету переходять до обговорення законопроекту. Варто зазначити, що окрім обговорення наявності корупціогенних факторів, на засіданні витрачається чимало часу для обговорення політичної доцільності, загальної концепції, відповідності Конституції України, висновок по якій дає окремий профільний комітет – Комітет з правової політики. Також існує практика запрошувати на засідання Комітету авторів законопроектів, які обговорюються. Таке право передбачено ч. 3 ст. 48 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», відповідно до якої «для розгляду на засіданнях комітетів питань, віднесених до предметів їх відання, можуть бути запрошені автори та ініціатори внесених законопроектів, науковці, консультанти і експерти, фахівці-практики та інші особи». [16] Головуюча наголосила, що по всіх законопроектах зазвичай, де Комітет бачить корупційні ризики, є практика запрошувати авторів. [63, ст. - 27] І така практика знайшла своє відображення в п. 8 Регламенту розгляду комітетом проектів нормативно-правових актів, відповідно до якого «у разі, якщо при підготовці проекту рішення Комітету у проекті акта виявлено невідповідність вимогам антикорупційного законодавства та/або корупціогенні фактори, секретаріат Комітету повідомляє про це суб'єкта права законодавчої ініціативи та запрошує його до участі у засіданні Комітету для розгляду відповідного проекту акта». [21] Однак варто зазначити, що на цій стадії розгляду автори не можуть внести зміни в законопроект, щоб врахувати зауваження комітету щодо усунення виявлених корупційних ризиків. Тому обговорення виявлених ризиків із авторами є лише жестом доброї волі членів Комітету, про що наголошують і самі члени Комітету: «ми запрошуємо цих людей тільки для того, щоби не порушувати традицію комітету...». [63, ст. - 28] «насправді всі ініціатори законів, які розглядає Комітет, запрошуються на засідання Комітету

завчасно, проте склалася традиція ще раз запрошувати тих, до чийх законопроектів виникали питання.», [63, ст. - 29] «...ця практика цінна не тільки тим, що ми отримаємо від них коментарі, але й також, що ми доносимо до них свою позицію більш чітко... можливо, це в майбутньому сприятиме врахуванню логіки антикорупційного комітету при підготовці законопроектів.» [63, ст. - 27] Якщо говорити про законопроект № 2730, то Комітетом було прийнято рішення про перенесення його розгляду на наступне засідання, на якому власне і відбулося його обговорення з авторами. Проте, це не вплинуло на остаточне рішення Комітету. Законопроект було визнано таким, що містить корупційні ризики в окремих нормах, хоча загалом є важливим та вартим уваги. [64, ст. - 96] Варто звернути увагу, що рішення Комітету щодо відповідності вимогам антикорупційного законодавства законопроекту № 2730 відрізняється від первинного проекту висновку антикорупційної експертизи цього законопроекту, яка проводилася відповідальною особою Секретаріату, і законопроект визнано таким, що містить корупційні ризики.

Разом з тим негативний висновок антикорупційного комітету не є перешкодою для головного комітету рекомендувати Голові ВРУ включити даний законопроект до порядку денного сесії. У стенограмі можна знайти цьому підтвердження. Зокрема за результатами обговорення законопроекту № 2730 з його автором на засіданні комітету, яке відбулося 23 квітня 2020 року, головуєча наголосила: «Ми тут не головний комітет, ми по суті законопроекту рішення не ухвалюємо, ми даємо наш висновок, щоб його врахував, хоча б, ми сподіваємося, щоб врахував, або хоча б розглянув, або хоча б мав головний комітет на момент відповідно розгляду законопроекту.» [64, ст. - 92]

Як бачимо, пропозиції антикорупційної експертизи не є обов'язковими для врахування, проте на практиці відіграють більше репутаційну роль, а відтак члени Головного комітету звертають на них увагу при прийнятті рішення. Дані зауваження можна звичайно врахувати, шляхом подання

відповідних пропозицій до другого читання, проте це знову ж таки не юридичний обов'язок, а власна ініціатива будь-кого з народних депутатів, при чому не лише тих, які є членами антикорупційного Комітету.

Проект висновку Комітету щодо проекту нормативно-правового акта оформлюється відповідальним виконавцем у формі проекту рішення Комітету. [21] Варто сказати, що рішення по законопроекту № 2730 було прийнято майже місяць тому, проте на сторінці законопроекту на сайті ВРУ, де публікуються висновки всіх інших Комітетів на цей законопроект, він поки що не опублікований. [18]

Окремо варто звернути увагу, що на сайті самого Комітету з питань антикорупційної політики є рубрика «Законопроектна робота» в якій окремо виділено підрубрику «обговорення законопроектів – висновки та коментарі на законопроекти». Чиї висновки і коментарі там планувалося оприлюднювати: Комітету, чи інших суб'єктів – незрозуміло, проте дана рубрика інформаційно не наповнена. Разом з тим було б практично для використання, якби в ній публікувалися висновки антикорупційної експертизи, а точніше прийняті рішення Комітету з питань антикорупційної політики щодо конкретних законопроектів.

З огляду на вищенаведене, антикорупційну експертизу законопроектів, яка здійснюється профільним Комітетом ВРУ, однозначно можна віднести до обов'язкової державної внутрішньо-контрольної.

Якщо говорити про результати роботи профільного Комітету, то загалом у період з вересня 2019 року по січень 2020 року проведено 24 засідання Комітету. У звітному періоді Комітетом отримано 1153 доручень Голови Верховної Ради України з приводу проведення, відповідно до вимог статті 55 Закону України "Про запобігання корупції" та статті 93 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України", антикорупційної експертизи законопроектів та розроблення експертного висновку на предмет їхньої відповідності вимогам вищезазначеного антикорупційного законодавства. За цей же період Комітет затвердив 308 експертних висновків щодо

різноманітних законопроектів, і 27 з цих законопроектів було визнано такими, що містять корупціогенні фактори та суперечать вимогам антикорупційного законодавства. Загалом упродовж другої сесії дев'ятого скликання секретаріатом Комітету опрацьовано та підготовлено до розгляду на засіданні Комітету 840 законопроектів в порядку антикорупційної експертизи. Комітет вважає за доцільним передбачити здійснення обов'язкової антикорупційної експертизи проектів законів перед їх розглядом у другому читанні. [50, ст. - 1]

На засіданні Комітету з питань антикорупційної політики, що відбувалося 14 квітня 2020 року, наголошувалося також, що антикорупційна експертиза потрібна для кожного акта, зокрема і тих, які розглядають на позачергових засіданнях Верховної Ради України. Це особливо актуально в умовах карантину, запровадженого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, оскільки парламент розглядає на позачергових засіданнях невідкладні питання життєдіяльності країни, і підготовка таких законопроектів триває у дуже стислі терміни, а остаточний узгоджений варіант законопроекту може бути готовий буквально за день до пленарного засідання, в таких умовах у комітеті не завжди є можливість провести їх антикорупційну експертизу. За результатами обговорення члени комітету домовилися за потреби скликати термінове засідання в режимі відео конференції для розгляду законопроектів, запланованих до позачергового засідання. [63, ст. - 76]

Починаючи з 9 червня 2013 по 31 липня 2019 року до вказаного Комітету надійшло 11 885 проектів нормативно-правових актів, з яких Комітет зміг проаналізувати 10 697 (90%). Серед останніх 663 (6,2%) були визначені Комітетом такими, у змісті яких наявні корупціогенні фактори та не відповідність вимогам антикорупційного законодавства. При цьому більшість із них так і не стала частиною чинного законодавства. Крім того, зазначений Комітет доволі тісно співпрацює з громадським сектором,

зокрема через створену Комітетом Громадську експертну раду та Раду громадських експертиз, а також через співпрацю з окремими громадськими організаціями, які спеціалізуються на антикорупційній тематиці та проведенні громадської антикорупційної експертизи. [63, ст. – 09 – 10]

2.2. Аналіз сучасного стану проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції України

Міністерство юстиції України один з перших органів в Україні, уповноважених проводити антикорупційну експертизу нормативно-правових актів. Відповідно до ст. 55 Закону «Про запобігання корупції», «обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України. Міністерство юстиції України визначає порядок і методологію проведення ним антикорупційної експертизи, а також порядок оприлюднення її результатів. Порядок проведення антикорупційної експертизи затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 18.03.2015 р. № 383/5 «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи». Мінюст здійснює антикорупційну експертизу відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої Наказом Мінюсту від 24 квітня 2017 року N 1395/5 та перевіряє нормативно-правові акти на «наявність чотирьох корупціогенних факторів:

1) нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

2) створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг;

3) відсутність або нечіткість адміністративних процедур;

4) відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур.» [37]

Саме на Мінюст покладено найбільш широке коло об'єктів антикорупційної експертизи, яке можна розділити на 4 категорії:

- усі проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України;
- проекти законів України, подані Президентом України та Кабінетом Міністрів України.
- закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України згідно із затвердженим Міністерством юстиції щорічним планом у передбачених законом сферах.
- нормативно-правові акти державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації.

Отже першою і найбільшою категорією є проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України. Відповідно до § 29 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою КМУ від 18 липня 2007 року № 950, «акти Кабінету Міністрів нормативного характеру видаються у формі постанов. Таким чином можна говорити, що всі постанови, що виносяться на розгляд, тобто затверджуються Кабміном, повинні проходити антикорупційну експертизу». [32] Проте, як видно із звітів про результати проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів Міністерством юстиції України, Мінюст проводить експертизу не лише постанов, а й розпоряджень, тобто документів Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань, які не містять норм права, а відтак не є нормативно-правовими актами. Це пояснюється тим, що антикорупційна експертиза проводиться як складова частина правової експертизи, якій підлягають всі акти Кабміну, в тому числі і розпорядчі. [32] За IV квартал 2019 року Кабінет Міністрів України провів антикорупційну експертизу 372 проектів постанов, в трьох з яких було виявлено корупціогенні фактори. [53]

Також Міністерство юстиції України проводить експертизу проектів законів України, поданих Кабінетом Міністрів України та Президентом

України, до моменту їх реєстрації у Верховній Раді України. Так для прикладу урядовий проект закону «Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей), зареєстрований у Верховній Раді України 30.09.2019 р. [19], пройшов антикорупційну експертизу та отримав позитивний висновок Мін'юсту 23 вересня 2019 року. Або проект закону «Про державне регулювання діяльності у сфері організації та проведення азартних ігор», який 30 вересня 2019 року отримав негативний висновок Мінюсту, у Верховній Раді України було зареєстровано 17 жовтня 2019 року. Чи усунено виявлені корупціогенні фактори до моменту реєстрації не відомо, оскільки на сайті Мінюсту такі висновки не опубліковуються. Загалом у III кварталі 2019 року було здійснено антикорупційну експертизу 41 законопроекту і у двох з них виявлено корупціогенні фактори. Серед вказаних проектів законодавчих актів не виявлено законопроектів, суб'єктом подання яких би був Президент України. [52] Натомість у IV кварталі 2019 року Мінюст провів антикорупційну експертизу 113 законопроектів, серед яких є законопроекти, подані Президентом України. Так для прикладу 04 жовтня 2019 року Міністерство юстиції України видало позитивний висновок антикорупційної експертизи проекту Закону України «Про ратифікацію Фінансової угоди (Проект «Розширення харківського метрополітену» (Проект «Подовження третьої лінії метрополітену у м. Харків») між Україною та Європейським інвестиційним банком» [53], який було подано Президентом та зареєстровано у Верховній Раді України 13 листопада 2019 року. [17] З 113 законопроектів негативний висновок винесено лише щодо одного з них. Загалом у IV кварталі 2019 року Мінюст провів антикорупційну експертизу 1101 проекту акта, і лише в 6 з них виявив корупціогенні фактори. [53]

Наступною категорією нормативно-правових актів, щодо яких Мінюст проводить антикорупційну експертизу є чинні закони України, акти

Президента України та Кабінету Міністрів України. Проте не всі ці акти підлягають експертизі, а лише ті, що регулюють визначені ч. 4 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» сфери, а саме:

- «1) прав та свобод людини і громадянина;
- 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 3) надання адміністративних послуг;
- 4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;
- 5) конкурсних (тендерних) процедур». [11]

Антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів відбувається відповідно до щорічного плану, затверджувати який має Міністерство юстиції України до 31 грудня кожного року. Такий план формується структурним підрозділом Мінюсту, у повноваженнях якого якраз і є проведення антикорупційної експертизи. Такий план готується з врахуванням обґрунтованих пропозицій інших структурних підрозділів апарату Міністерства юстиції з урахуванням прохань, що надійшли від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій різних форм власності, в тому числі громадян. Протягом поточного року, такий план може коригуватися, тобто затверджений перелік можна доповнити додатковими актами за умови обґрунтування такої необхідності. [40]

Так, відповідно до інформації, що розміщена на сайті Міністерства юстиції у рубриці Антикорупційна експертиза, у 2018 році Мінюст провів антикорупційну експертизу 5 чинних нормативно-правових актів: 4 законів України та 1 постанови КМУ, в жодному з них корупціогенних факторів виявлено не було. За 2019 рік опубліковано 3 висновки антикорупційної експертизи чинних законів України і у двох з них виявлено корупціогенні фактори. [62] Після проведення антикорупційної експертизи будь-якого з

чинних нормативно-правових актів Мінюст готує висновок за результатами такої антикорупційної експертизи, який має надіслати на розгляд Кабінету Міністрів України. [40] Проте Регламентом Кабінету Міністрів України не передбачено розгляд таких звітів та не врегульовано повноваження щодо подальших рішень, які може прийняти Кабмін за результатами розгляду поданого висновку.

Результати антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів повинні оприлюднюватися на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України протягом десяти календарних днів. [40] Ця норма діє з 2015 року, проте аналізуючи сайт Мінюсту можна стверджувати, що не всі висновки оприлюднені. Так, згідно з Планом проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів на 2015 рік, затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 31 грудня 2014 р. №286/7, протягом 2015 року Міністерство юстиції повинно було здійснити антикорупційну експертизу семи законів. Проте на сайті Мінюсту оприлюднено висновок лише щодо одного з них. Висновок позитивний. [62] Відповідно до Плану проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів на 2016 рік, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 31 грудня 2015 р. №398/7, у 2016 році Міністерство юстиції України мало провести антикорупційну експертизу 5 законів. Оприлюднено також 1 висновок, який є негативним, тобто виявлено корупціогенні ризики та підготовлено рекомендації для їхнього усунення. Проте жодних законодавчих ініціатив від Мінюсту з цього приводу до Уряду не надходило. Згідно з Планом проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів на 2017 рік, затвердженим Наказом Мінюсту від 27 грудня 2016 р. №1833/7 було заплановано здійснити антикорупційну експертизу чотирьох законів та однієї постанови Уряду. І всі ці висновки є на сайті Міністерства юстиції, з них 4 позитивні і 1 негативний щодо Закону України «Про індексацію грошових доходів населення». При цьому зміни на усунення виявлених корупціогенних факторів і досі в цей

закон не внесені. У 2018 році на наявність корупціогенних факторів було також перевірено 4 закони України та одну постанову Уряду. В жодному з цих актів корупціогенних факторів не виявлено. За 2019 рік оприлюднено висновки щодо трьох законів з яких 2 негативні: щодо Закону України «Про культуру» та Закону України «Про Вищий антикорупційний суд». До цих законів також зміни не внесені. За 2020 рік поки що оприлюднено 1 позитивний висновок. Всього за 2014 – 2019 роки оприлюднено 17 висновків, з них: щодо 2 постанов Кабінету Міністрів України (обидва висновки позитивні) та щодо 15 законів (з яких 9 позитивні та 6 негативні). [62]

Останньою категорією, щодо якої Мінюст проводить антикорупційну експертизу є нормативно-правові акти тих державних органів, чії нормативно-правові акти подаються на державну реєстрацію. Перелік таких органів визначено Указом Президента «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р. № 493/92. До них належать: міністерства, органи виконавчої влади різних рівнів, органи господарського контролю та управління, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, а також якщо вони мають міжвідомчий характер. Їх антикорупційна експертиза здійснюється безпосередньо під час державної реєстрації структурними підрозділами апарату та територіальних органів Міністерства юстиції, відповідальними за проведення державної реєстрації нормативно-правових актів. [24] Якщо поданий на державну реєстрацію акт містить норми, що спричиняють або можуть спричинити вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, орган юстиції відмовляє в державній реєстрації такого акта. Рішення про відмову в державній реєстрації нормативно-правового акта повинно бути мотивоване та надсилається суб'єкту нормотворення разом з оригіналом цього акта. Протягом десяти днів після отримання рішення суб'єкт, якому відмовили в реєстрації нормативно-правового акта, має право оскаржити таку відмову до керівника органу державної реєстрації, який прийняв рішення про відмову, подавши заяву про

перегляд такого рішення. Для цього потрібно надати матеріали, що пояснюють потребу в такому перегляді. Зазначена заява розглядається протягом десяти робочих днів. Окрім цього таке рішення може бути оскаржене і до вищестоящего органу або ж, звичайно, до суду. Якщо ж у державній реєстрації такого нормативно-правового акту все ж відмовили, то суб'єкт, який його затвердив, повинен у п'ятиденний строк скасувати такий акт. Даний строк обчислюється з дня отримання рішення органу юстиції про відмову в державній реєстрації акта, а у випадку оскарження з дня отримання висновку за результатами розгляду такої скарги. При цьому для підтвердження факту скасування, в цей же строк до органу державної реєстрації надсилається копія відповідного розпорядчого документа, що підтверджує факт скасування акта. [35]

З процедурної точки зору такий порядок можна вважати довершеним, адже рішення антикорупційної експертизи не залишається без розгляду. Разом з тим, якщо подивитися на сайті Мінюсту Перелік нормативно-правових актів, у державній реєстрації яких відмовлено у 2020 році, то станом на травень 2020 року ми не знайдемо там жодного акта. [61] Це говорить про те, що Мінюст не практикує відмовляти суб'єктам подання в держреєстрації їхніх актів. Натомість, керуючись п. 11-1 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою КМУ від 28 грудня 1992 р. № 731, на прохання суб'єкта нормотворення повертає такий акт без державної реєстрації для доопрацювання. Так в січні 2020 року на доопрацювання було повернуто 59 актів, в лютому – 42, в березня – 71. [59]

Звичайно, що не у всіх випадках причино повернення був саме негативний висновок антикорупційної експертизи, проте у тому випадку, якщо нормативно-правовий акт було повернено без державної реєстрації, то суб'єкт, що його подав, зобов'язаний врахувати всі зауваження та усунути виявлені органом державної реєстрації порушення, після чого повторно протягом місяця надіслати на державну реєстрацію акт або копію документа, що підтверджує його скасування. [35]

Тобто знову ж таки результати експертизи в даному випадку не залишаються неврахованими. Загалом в січні 2020 року Міністерство юстиції України зареєструвало 107 актів центральних органів виконавчої влади, в лютому 113 актів, в березні – 102 акти. [60] Висновки експертизи на сайті Мінюсту не публікуються, оскільки законодавство не передбачає такого обов'язку для органів юстиції. Також не передбачено в даній процедурі залучення громадськості.

2.3. Аналіз сучасного стану проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції

Національне агентство з питань запобігання корупції, як суб'єкт проведення антикорупційної експертизи, в українському законодавстві вперше з'явилося з прийняттям у 2014 році нового Закону України «Про запобігання корупції», який вступив в дію 26 квітня 2015 р. Відповідно до ч. 5 ст. 55 цього закону, «Національне агентство може проводити за власною ініціативою у встановленому ним порядку антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України». [11] Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджено рішенням цього ж органу № 1 від 28.07.2016 року. [42] Власну Методологію проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів Національне агентство з питань запобігання корупції затвердило лише 29.12.2018 р. Так, відповідно до методології, «під час здійснення антикорупційної експертизи НАЗК ідентифікує такі корупціогенні фактори: 1) ризики у визначенні статусу, сфери застосування та предмету правового регулювання нормативно-правового акту, 2) ризики у визначенні статусу суб'єктів правовідносин, регламентації їх прав та обов'язків, 3) ризики у

регламентації діяльності державних органів, їх посадових, службових осіб, 4) ризики у регламентації діяльності отримувачів адміністративних послуг, 5) ризики у регламентації адміністративних процедур, 6) техніко-юридичні недоліки, що створюють можливість різного тлумачення нормативних положень (прогалини у тексті, дублювання слів, граматичні та синтаксичні помилки, вживання непередбачених законодавством термінів тощо». [43]

Про намір проведення антикорупційної експертизи проекту нормативно-правового акта Національне агентство доводить до відома відповідний комітет Верховної Ради України або Кабінет Міністрів України. Факт проведення НАЗК антикорупційної експертизи законопроекту чи проекту Уряду є підставою для того, або зупинити процедуру розгляду або прийняття по цьому проекту. Але не більше ніж на десять днів. При цьому до проведення антикорупційної експертизи залучається Громадська рада при Національному агентстві. [11]

Результати антикорупційної експертизи проекту нормативно-правового акта викладаються у висновку, форма якого затверджена рішенням НАЗК № 1 від 28.07.2016 року. Проект висновку антикорупційної експертизи готують спеціалісти Департаменту антикорупційної політики Національного агентства з врахуванням пропозицій інших його структурних підрозділів та пропозицій Громадської ради при цьому агентстві. Проект висновку передається на розгляд до Національного агентства, яке за результатами такого розгляду приймає одне з таких рішень:

- про затвердження висновку антикорупційної експертизи;
- про доопрацювання проекту висновку з урахуванням конкретних зауважень, висловлених на засіданні НАЗК.

Якщо ж висновок антикорупційної експертизи Національним агентством було затверджено без зауважень, то на наступний робочий день він надсилається Кабінету Міністрів України або відповідно комітету Верховної Ради України. Окрім того такий висновок оприлюднюється на офіційному веб-сайті Національного агентства протягом 7 днів з дня його

затвердження.[42] Станом на травень 2020 року на сайті НАЗК в розділі Антикорупційна експертиза не опубліковано жодного висновку.

Разом з тим деякі висновки на сайті НАЗК все ж знайти можна. Так Національне агентство з питань запобігання корупції опублікувало на своєму сайті висновок щодо законопроекту № 3355-1 «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства» від 30 квітня 2020 року. [47] Такий висновок щоправда можна знайти лише за посиланням, яке опубліковано в рубриці «Декларування». Вищезазначений законопроект передбачає низку змін, пов'язаних із визначенням кола осіб, на яких поширюється антикорупційне законодавство. Національне агентство з питань запобігання корупції за результатами аналізу цього законопроекту дійшло висновку, що він містить як позитивні зміни, так і пропозиції, врахування яких призведе до зниження ефективності протидії корупції в Україні. Зокрема, НАЗК категорично не підтримує пропозицію щодо виключення з числа членів сім'ї суб'єкта декларування неповнолітніх дітей, які з ним не проживають, адже це може призвести до випадків, коли суб'єкт декларування стверджуватиме, що не проживає разом із дитиною, аби не декларувати набуте на її користь майно. [55] На думку фахівців НАЗК така зміна містить корупційні ризики в частині можливості уникнення декларування майна, набутого суб'єктом декларування на користь дітей, що юридично (фактично) не проживають спільно. З огляду на зазначене вище та з метою забезпечення ефективності заходів фінансового контролю, НАЗК пропонує залишити вказану норму закону без змін. [47]

До такого висновку дійшов і Аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей», який здійснював громадську експертизу цього законопроекту. Відповідно до висновку громадської антикорупційної експертизи, запропоноване положення може стати законодавчою лазівкою не зазначати у декларації активи, які оформлені на дітей, та покладе додатковий обов'язок доведення зв'язку активу дитини та суб'єкта декларування, що наразі є

надскладним механізмом. Окрім цього Аналітичний центр «Інститут законодавчих ідей» висловив й інші зауваження до законопроекту, зокрема щодо використання у законопроекті конструкції «та/або», яка надає можливість по-різному трактувати цю норму. [48]

Цікаво, що даний законопроект розглядався і Комітетом з питань антикорупційної політики, який визначено головним щодо цього законопроекту, проте Комітет прийняв рішення, що проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо визначення суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства (реєстр. № 3355-1) відповідає вимогам антикорупційного законодавства та рекомендував Верховній Раді України, за наслідками розгляду законопроекту в першому читанні, прийняти його за основу та в цілому. [20]

Критерії, за якими НАЗК приймає рішення щодо проведення антикорупційної експертизи проекту акта Кабінету Міністрів України чи законопроекту, в затвердженому НАЗК Порядку проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів не передбачено. Зазначається лише, що така експертиза може проводитися у тому числі на підставі звернення громадськості (окремих громадян чи громадських організацій), а також надається пріоритет щодо проведення антикорупційної експертизи тих проектів нормативно-правових актів, які попадають в одну із сфер з потенційно високим ступенем корупційних ризиків, що визначена цим же Порядком, зокрема: використання бюджетних коштів; інвестиційна та інноваційна діяльність; гарантування пільг та переваг деяким суб'єктам господарювання тощо. На даний момент визначено 11 таких сфер. Як зазначається в самому рішенні НАЗК № 1 від 28.07.2016 року, «Департамент антикорупційної політики спільно зі структурними підрозділами апарату Національного агентства з питань запобігання корупції забезпечують щорічний перегляд сфер правового регулювання з потенційно високим ступенем корупційних ризиків та за необхідності готують зміни до цього Порядку». [42]

Окрім того Національне агентство, відповідно до покладених на цього повноважень, уповноважено здійснювати періодичний перегляд чинного законодавства на предмет наявності у ньому корупціогенних норм. За результатами чого надає Міністерству юстиції України свої пропозиції про включення таких актів до щорічного плану проведення антикорупційної експертизи. До проведення моніторингу чинного законодавства Національному агентству також надається право залучати, в тому числі на підставі відкритого конкурсу чи державного замовлення, наукові установи, громадські об'єднання тощо.

Таким чином можна виділити два об'єкти щодо яких Національне агентство уповноважене проводити антикорупційну експертизу, це:

- 1) проекти нормативно-правових актів, що реєструються у Верховній Раді України або Кабінеті Міністрів України, тобто законопроекти і проекти постанов КМУ;
- 2) чинне законодавство.

В даному випадку не зовсім зрозуміло, які саме чинні законодавчі акти повинно періодично переглядати НАЗК, адже станом на травень 2020 року відсутній порядок здійснення НАЗК моніторингу чинного законодавства та оформлення його результатів, як і немає порядку формування списку тих законодавчих актів, моніторинг щодо яких заплановано провести НАЗК в поточному році, як зрештою його немає і в Мінюсті. Разом з тим, враховуючи право подавати Міністерству юстиції України пропозиції щодо включення їх до щорічного плану, можна припустити, що йдеться про акти, визначені ч. 4 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції», а саме: закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України у регламентованих цією ж статтею сферах, про які згадувалося в попередньому розділі.

Законом зобов'язано зазначати підсумкові результати антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів в спеціальному документі - національній доповіді щодо реалізації засад

антикорупційної політики. Проект цього звітнього документу готує Національне агентство з питань запобігання корупції, а схвалює Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України. [11] Відповідно до матеріалів національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2017 році, НАЗК на постійній основі здійснює моніторинг законопроектів та їх аналіз на наявність корупційних ризиків. На кінець 2017 року за результатами опрацювання 42 законопроектів схвалено 34 висновки Національного агентства. [56, с. - 74] У матеріалах національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 році немає жодної інформації щодо кількості проведених за рік експертиз. [57] Немає такої інформації і у звіті про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2018 рік. . [58]

Починаючи з 1 січня 2019 року НАЗК отримало можливість проводити повноцінну антикорупційну експертизу чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, оскільки затвердило власну методологію, проте протягом 2019 року НАЗК було проведено антикорупційну експертизу лише кількох проектів нормативно-правових актів. [56, с. - 10] За інформацією Центру політико-правових реформ, станом на вересень 2019 року НАЗК провело експертизу 92 зареєстрованих у Верховній Раді України законопроектів. [44 с. - 12]

Варто зазначити, що попри чіткі законодавчі вимоги щодо оприлюднення зазначених звітів, НАЗК ігнорує свій обов'язок щодо активного надання доступу широкій громадськості до текстів таких звітів, оприлюднюючи лише окремі з них. Очевидно така ситуація пов'язана з відсутністю реальної відповідальності НАЗК за не оприлюднення ним звітів антикорупційної експертизи.

Також незадовільно громадськість оцінює співпрацю НАЗК з громадською радою. Центр політико-правових реформ у своєму звіті про стан реалізації НАЗК повноважень у сфері здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів зазначив, що НАЗК не

залучає Громадську Раду до проведення антикорупційної експертизи. [44] Разом з тим Громадська організація «Українська Демократія», яка у період з 17 жовтня 2017 року по 15 січня 2018 року провела громадську експертизу діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції в частині взаємодії НАЗК з громадськістю, дійшла до висновку, що ініціація взаємодії між Громадською Радою та НАЗК надходила виключно з боку НАЗК, та, що Громадська Рада ухилялась від своїх обов'язків або повністю їх не виконувала та не використовувала повний обсяг своїх прав та повноважень, зокрема щодо проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляло НАЗК. [49, с. - 4]

Що стосується моніторингу чинного законодавства, то протягом 2019 року НАЗК не здійснювало періодичного перегляду чинного законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм та не надавало Міністерству юстиції України відповідних пропозицій. З огляду на наведену вище інформацію, діяльність НАЗК в частині проведення антикорупційної експертизи у 2016–2019 роках експертним середовищем оцінювалася переважно негативно. [58, с. - 96]

Висновки за розділом

1. Профільний Комітет Верховної Ради України, є найбільш ефективним суб'єктом здійснення антикорупційної експертизи в Україні. В певні періоди своєї діяльності Комітет проводив експертизу 100% законопроектів, які до нього надходили. Комітет активно співпрацює з громадськістю та в більшості випадків оприлюднює прийняті ним рішення. Разом з тим відсутність власного чіткого порядку розгляду законопроектів на предмет наявності в них корупціогенних факторів та порядку врахування

результатів такого розгляду не дозволяє Комітету підтримувати такий показник на постійній основі.

2. Міністерство юстиції України є одним з перших органів, якого законодавство уповноважило проводити антикорупційну експертизу. Саме тому на Мінюсті лежить найбільше навантаження, щодо здійснення обов'язкової державної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів. Проте часто така експертиза проводиться формально, а ті корупціогенні фактори, які і були виявлені не завжди усуваються. Також є прогалини в правовому регулюванні проведення Міністерством юстиції України антикорупційної експертизи, відсутня співпраця з громадськістю.
3. Національне агентство з питань запобігання корупції, як суб'єкт антикорупційної експертизи, появилось в законодавстві найпізніше і його ефективність на даний час є найнижчою. Причиною цього є необов'язковість такої експертизи. НАЗК самостійно приймає рішення, експертизу яких актів воно проводитиме, проте критеріїв для прийняття цього рішення НАЗК не затвердило. Окрім того не налагоджено співпрацю з громадськістю в цьому питанні.
4. Основною та спільною проблемою всіх цих суб'єктів є забезпечення врахування результатів експертизи та реальне усунення виявлених корупціогенних факторів. Окрім того усі без виключення зазначені вище суб'єкти не забезпечують належними чином оприлюднення винесених ними висновків.
5. Потребує удосконалення і нормативне регулювання діяльності окремих суб'єктів здійснення антикорупційної експертизи, зокрема, правове регулювання порядку та методології проведення антикорупційної експертизи профільним Комітетом ВРУ, порядок розгляду Кабінетом Міністрів України висновків антикорупційної

експертизи Міністерства юстиції України та забезпечення їх врахування, порядок формування переліку чинних нормативно-правових актів, які включаються в щорічний план проведення антикорупційної експертизи чинного законодавства тощо.

РОЗДІЛ 3.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В УКРАЇНІ

3.1. Заходи з удосконалення проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні

Перш ніж говорити про заходи з удосконалення проведення антикорупційної експертизи варто повернутися до мети та кінцевої цілі такого антикорупційного заходу. Відповідно до ч. 1 ст. 55 ЗУ «Про запобігання корупції», «антикорупційна експертиза проводиться 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». [11] Проте кінцевою ціллю проведення антикорупційної експертизи є запобігання вчиненню корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, шляхом виявлення у законодавстві корупціогенних факторів з їхнім подальшим усуненням органом, який прийняв відповідний нормативно-правовий акт або розробив його проект, або підтвердження відсутності в нормативно-правовому акті чи проекті нормативно-правового акту корупціогенних факторів, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Потрібно розуміти, що сама по собі антикорупційна експертиза не може вважатися заходом запобігання корупції, адже вона є лише інструментом виявлення корупціогенних факторів, своєрідною діагностикою, яка показує проблемні моменти та пропонує шляхи їхнього вирішення. Проте, якщо в подальшому не вживати жодних заходів, то ніякого запобігання корупції не відбудеться. Тому перше з чого варто почати вдосконалення антикорупційної експертизи, це чітко визначити її кінцеву ціль, а відтак передбачити

обов'язок уповноваженого органу усунути корупціогенні фактори, виявлені в результаті проведення антикорупційної експертизи. Для того, аби не перетворити це на механізм безпідставного втручання в діяльність органу, потрібно вдосконалити існуючі процедури проведення антикорупційної експертизи.

В першу чергу потрібно усунути всі прогалини, що стосуються об'єкта антикорупційної експертизи та чітко розмежувати повноваження кожного з суб'єктів проведення такої експертизи. Зокрема, як зазначалося вище існує незгодженість норм ЗУ «Про запобігання корупції» та ЗУ «Про регламент Верховної Ради України» щодо тих законопроектів, експертизу яких має проводити Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, та тих, що підпадають під компетенцію Міністерства юстиції України. Адже відповідно до ч. 2 ст. 55 ЗУ «Про запобігання корупції», «обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України, крім антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією». [11] Суб'єктами законодавчої ініціативи в Україні крім народних депутатів є Кабінет Міністрів України та Президент України. Таким чином відповідно до вищенаведеної норми ЗУ «Про запобігання корупції», Мінюст зобов'язаний проводити експертизу всіх законопроектів, які подаються Президентом України та Кабінетом Міністрів України, а профільний Комітет Верховної Ради України лише тих, що подані народними депутатами. Проте це не зовсім так. По перше, окрім ст. 55 ЗУ «Про запобігання корупції», є стаття 93 Закону України «Про регламент Верховної Ради України», в якій говориться про те, що антикорупційну експертизу в профільному Комітеті повинні проходити всі законопроекти, які реєструються у Верховній Раді України і по факту воно так і відбувається. Окрім того, відповідно до ст. 83 Конституції України, порядок роботи

Верховної Ради України встановлюється Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України. Тому статтю 55 Закону України «Про запобігання корупції» вартувало б узгодити зі статтею 93 Закону України «Про регламент Верховної Ради України», чітко визначивши, що комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, здійснює антикорупційну експертизу всіх зареєстрованих законопроектів.

Що стосується здійснення Міністерством юстиції України антикорупційної експертизи законопроектів, які подаються Президентом України, то в цій частині немає ні чіткого обов'язку, ні зрозумілого механізму, як це має працювати. З однієї сторони всі законопроекти і так проходять антикорупційну експертизу в профільному Комітеті ВРУ, тому немає великої необхідності зобов'язувати Мінюст проводити паралельну експертизу. З іншої сторони, як ми бачимо, зараз Мінюст проводить антикорупційну експертизу законопроектів Президента України, до моменту їхньої реєстрації у Верховній Раді України, а відтак Президент України має можливість врахувати зауваження Мінюсту, та зареєструвати більш якісний, з точки зору антикорупційного законодавства, законопроект. Разом з тим, зважаючи на статуси цих органів прописати чіткий механізм неможливо, адже обов'язки Президента України передбачені виключно Конституцією України. Тому більш доцільно залишити право здійснювати внутрішню антикорупційну експертизу законопроектів, які подає Президент України, за Офісом Президента України. Окрім того відповідно до пп. 4 п. 4 Положення про Офіс Президента України, затвердженого указом Президента України від 25 червня 2019 року № 436/2019, «Офіс здійснює в установленому порядку експертизу прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентіві України, готує пропозиції щодо підписання законів або застосування щодо них права вето». [25] Фактично в рамках здійснення цього повноваження, може проводитися і зовнішньо-контрольна антикорупційна експертиза прийнятих ВРУ законопроектів з боку Президента. Таким чином

за Міністерством юстиції України варто залишити лише експертизу проектів актів, які підлягають державній реєстрації, та проектів нормативно-правових актів, які подаються на розгляд КМУ, оскільки сюди входять і законопроекти, які розробляються та подаються урядом.

Продовжуючи тему повноважень Мінюсту щодо проведення антикорупційної експертизи, варто згадати і про експертизу чинних законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, яка повинна проводитися згідно із затвердженим Мінюстом щорічним планом. Проблема полягає в тому, що немає чіткого порядку формування такого плану. З цього приводу Мінюст керується Порядком проведення антикорупційної експертизи, в якому говориться, що «Міністерство юстиції формує перелік цих актів, на підставі пропозицій своїх структурних підрозділів а також пропозицій, що надійшли від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян». [40] І як ми можемо побачити з практики за попередні роки, в такий перелік включалося від 4 до 6 актів на рік, що є вкрай мало для того аби назвати ці заходи відчутними з точки зору запобігання корупції. Механізм антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів можна назвати ефективним лише в тому випадку, якщо він буде застосовуватися до десятків таких актів в рік.

Це саме зауваження стосується і НАЗК, яке має забезпечувати періодичний перегляд чинного законодавства щодо наявності корупціогенних норм та, відповідно, подавати до Міністерства юстиції України свої пропозиції про включення таких неоднозначних, в корупціогенному значенні, актів до щорічного плану проведення антикорупційної експертизи. Проте на даний час таке повноваження НАЗК не реалізовується та навіть не врегульовано механізм його реалізації. Окрім того, моніторинг в даному контексті не передбачає власне проведення антикорупційної експертизи, а відтак не породжує властивих для

антикорупційної експертизи наслідків, таких як чітка та обґрунтована ідентифікація корупціогенних факторів, підготовка рекомендацій щодо їх усунення, підготовка висновку та надсилання його до уповноваженого органу тощо. Разом з тим, «Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику». [11] Мін'юст є «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику». [33] Виходячи з цього, більш доцільно обов'язок щодо здійснення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів передати НАЗК.

Другим заходом з удосконалення антикорупційної експертизи, після чіткого розмежування повноважень суб'єктів здійснення антикорупційної експертизи, є наявність власного порядку проведення такої експертизи. Такий порядок повинен передбачати особливості здійснення антикорупційної експертизи конкретним органом і чітко регламентувати етапи експертизи. Наприклад, якщо експертиза проводиться щодо чинних нормативно-правових актів, то потрібно передбачити яким чином орган приймає рішення, які саме чинні акти він переглядатиме. Такий перелік може формуватися, наприклад, на основі статистики щодо корупційних правопорушень, або відстеження повідомлень в ЗМІ, а також пропозицій держорганів чи громадськості. Тобто доцільно надавати пріоритет законодавчим актам, які регулюють ті сфери, щодо яких є найбільший суспільний резонанс. Другим критерієм може бути строк їхнього прийняття. Нормативно-правові акти, які проходили антикорупційну експертизу на стадії підготовки їхнього проекту та затвердження, можуть бути менш пріоритетними, ніж ті, які приймалися до запровадження такого механізму як антикорупційна експертиза. Ключовим фактором, який потрібно пам'ятати це та сама кінцева ціль антикорупційної експертизи, яка полягає в усуненні корупціогенних факторів, тобто зміні формулювання правових норм, які призводять до

вчинення корупційних правопорушень. Таким чином не варто витрачати час та зусилля на експертизу тих актів, в сфері застосування яких немає проблем з корупцією, або трапляються поодинокі випадки.

Наступним заходом, який вже згадувався на початку цього підрозділу, є обов'язок щодо врахування результатів антикорупційної експертизи. Відповідно до чинних норм, у випадку виявлення корупціогенних факторів, тобто фактично винесення негативного висновку, такий висновок надсилається до компетентного органу, який зобов'язаний їх розглянути. Так, для прикладу після проведення антикорупційної експертизи будь-якого чинного нормативно-правового акта Міністерство юстиції надсилає відповідний висновок на розгляд Кабінету Міністрів України. [40] Проте регламент КМУ не передбачає подальший розгляд такого висновку та рішення, які в результаті можуть чи повинні прийматися. Відтак, як бачимо на практиці, за результатами антикорупційної експертизи. Аналогічна ситуація і з висновком НАЗК, який не пізніше наступного робочого дня, після його затвердження, надсилається до Кабінету Міністрів України або відповідного комітету Верховної Ради України. В даному випадку було б доцільно взяти за приклад порядок врахування висновку Мінюсту під час реєстрації нормативно-правових актів, де відповідальний орган зобов'язаний усунути виявлені порушення, або скасувати такий акт. Або для прикладу врахування висновку комітету ВРУ, до предмета відання якого належать питання конституційного права, про те, що законопроект суперечить положенням Конституції України, адже такий законопроект повертається суб'єкту права законодавчої ініціативи без включення його до порядку денного сесії. Аналогічну процедуру можна було б застосувати і до висновку антикорупційного комітету ВРУ. Такі заходи підвищили б гарантії того, що виявлені корупціогенні фактори будуть усунуті, а не лише розглянуті.

Окрім того важливим заходом, який допоможе удосконалити проведення антикорупційної експертизи є забезпечення максимальної прозорості такої процедури та залучення громадськості до її проведення.

Перш за все прозорість полягає в зрозумілості процедур, за якими кожен з держорганів здійснює антикорупційну експертизу. Адже тоді громадськість матиме змогу проконтролювати законність та неупередженість суб'єкта антикорупційної експертизи, а останній в свою чергу не зможе уникати виконання своїх обов'язків. Висновки антикорупційної експертизи повинні бути відкритими в доступі і оприлюднюватися на сайті держоргану, який здійснював експертизу, а в разі неможливості такого оприлюднення громадськість повинна мати право на отримання копії висновку за запитом на публічну інформацію. По-друге, громадськість має право самостійно провести антикорупційну експертизу нормативно-правового акту, і оцінити наскільки повним та всебічним є висновок державної антикорупційної експертизи. Оприлюднення таких висновків стимулюватиме держорган більш ретельно аналізувати законодавчі норми та їх конструкції, для того аби не піддаватись публічній критиці. Окрім того до висновків громадської антикорупційної експертизи варто передбачити процедуру їх врахування, яка діє для висновків громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, зокрема обов'язок органу розмістити такі висновки на своєму сайті, а також вжити заходи для реалізації експертних пропозицій. [34]

На даний час механізм антикорупційної експертизи не надто чітко врегульований, що робить його недостатньо ефективним. У випадку запровадження вищезазначених заходів з удосконалення проведення антикорупційної експертизи, такий механізм стане більш чітким та прозорим, а відтак і більш ефективним у боротьбі з корупцією.

3.2. Рекомендації щодо критеріїв оцінювання антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні

Вищезазначені заходи можна вважати ефективними за умови, якщо вони допоможуть досягнути кінцевої цілі проведення антикорупційної експертизи,

тобто допоможуть запобігти вчиненню корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, шляхом виявлення у законодавстві корупціогенних факторів з їхнім подальшим усуненням органом, який прийняв відповідний нормативно-правовий акт або розробив його проект, або шляхом підтвердження відсутності в нормативно-правовому акті чи проекті нормативно-правового акту корупціогенних факторів, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією. Тобто основним ідентифікатором ефективності удосконалення проведення антикорупційної експертизи мало б бути зменшення фактів корупційних порушень. Проте корупційні правопорушення вчиняються не лише через наявність в законодавчих актах корупціогенних факторів, а й з інших причин, в тому числі життєвих обставин кожного окремо взятого чиновника, тому оцінюючи запропоновані заходи, потрібно визначити критерії, за якими така оцінка здійснюватиметься.

Для того аби антикорупційна експертиза була ефективною і могла досягати своєї цілі вона повинна охоплювати максимально широке коло нормативно-правових актів, проводитися неухильно за наявності чітких підстав для її проведення, проводитися публічно з можливістю громадської оцінки, та найважливіше виявлені корупціогенні фактори повинні бути усунені. Саме за цими критеріями будемо оцінювати запропоновані заходи з удосконалення проведення антикорупційної експертизи в Україні. Якщо запропонований захід задовольнятиме хоча б один із цих критеріїв, то його можна назвати ефективним і таким що призвів до удосконалення проведення антикорупційної експертизи.

Отже, одним із основних заходів удосконалення проведення антикорупційної експертизи є чітке розмежування об'єктів антикорупційної експертизи між її суб'єктами. Такий захід важливий перш за все тому, що він допоможе визначити відповідального суб'єкта, що унеможливить уникнення проведення антикорупційної експертизи та перекладення відповідальності за

невиконання свого обов'язку між двома органами, що в свою чергу мало б призвести до збільшення кількості нормативно-правових актів, щодо яких буде здійснена експертиза. Так для прикладу, Президент України має право законодавчої ініціативи, проте, підготовлені Президентом законопроекти повинні проходити експертизу у Міністерстві юстиції України. Відтак є ризик того, що у випадку не проведення антикорупційної експертизи законопроекту Президента важко буде визначити, з вини якого з цих органів така експертиза не була проведена. Окрім того підготовлені Офісом Президента законопроекти проходять антикорупційну експертизу ще до їх реєстрації у Верховній Раді України, проте немає гарантій, що вони будуть подані, відповідно це створює навантаження на Міністерство юстиції України. Більш доцільно віддати такі повноваження Офісу Президента, який і так здійснює аналіз законопроектів, які готуються їхнім відомством. Таким чином це забезпечить можливість врегулювати питання процедурно, зменшить ризик не проведення антикорупційної експертизи та збільшить ймовірність того, що всі законопроекти, які реєструються Президентом України пройшли внутрішній скринінг на відсутність корупціогенних факторів. Те саме стосується і антикорупційної експертизи чинних законів, нормативно-правових актів, прийнятих Кабінетом Міністрів України та Президентом України, перегляд яких на даний час здійснюється Міністерством юстиції України відповідно до затвердженого ним щорічного плану. Як зазначалося вище, таке повноваження варто передати Національному агентству з питань запобігання корупції, оскільки НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, а також є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний Кабінету Міністрів України. Окрім того при НАЗК діє громадська рада, яка здійснює контроль за діяльністю агентства та долучається до проведення ним антикорупційної експертизи. Відтак передання повноважень щодо здійснення антикорупційної експертизи

чинних нормативно-правових актів від Міністерства юстиції України до Національного агентства з питань запобігання корупції повинно забезпечити збільшення кількості актів, які переглядаються щорічно, зробити таку процедуру прозорішою, та створити передумови для врахування корупціогенних факторів, оскільки НАЗК є відповідальним перед Верховною Радою України та підзвітний Кабінету Міністрів України, тобто суб'єктам, які уповноважені усувати корупціогенні фактори в прийнятих ними раніше актах.

Другим заходом з удосконалення антикорупційної експертизи є наявність у кожного суб'єкта власного порядку проведення такої експертизи. Такий захід повинен забезпечувати неухильне виконання відповідальним органом свого обов'язку або реалізації повноваження щодо здійснення антикорупційної експертизи, а також забезпечувати прозорість її проведення та врахування її результатів. Адже саме в порядку проведення антикорупційної експертизи повинні чітко визначатися підстави для її проведення, строк проведення, якщо він не визначений законом, оприлюднення інформації про діяльність органу в частині здійснення антикорупційної експертизи, оприлюднення висновків, порядок залучення громадськості та врахування результатів громадської антикорупційної експертизи, тощо. Відсутність власного порядку значно ускладнює організацію роботи щодо проведення антикорупційної експертизи.

Окрім того в порядку проведення антикорупційної експертизи зазначаються її завдання. На це мало звертається увага, проте саме завдання визначають кінцевий результат, який очікується досягти шляхом проведення антикорупційної експертизи. Вище наводилося порівняння завдань антикорупційної експертизи в різних порядках. Так відповідно до наказу Мінюсту від 23 червня 2010 року № 1380/05 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм», «завданням антикорупційної експертизи було:

- 1) виявлення корупціогенних норм (факторів, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень);
- 2) надання пропозицій та рекомендацій щодо усунення у проектах нормативно-правових актів корупціогенних факторів;
- 3) включення до проектів нормативно-правових актів превентивних антикорупційних норм (положень, спрямованих на попередження та унеможливлення вчинення корупційних правопорушень)». [37]

Проте у чинному порядку Мініюсту збереглися лише перші два завдання. Останнє, найважливіше, з невідомих причин забрали. Це може пояснюватися тим, що не завжди суб'єкт, який проводить антикорупційну експертизу проекту нормативно-правового акта уповноважений змінювати чи доповнювати його норми, або навіть вимагати відповідних змін чи доповнень. Тому, аби зробити антикорупційну експертизу більш ефективною, потрібно таким чином розподіляти суб'єктів та визначати завдання, аби результати експертизи могли бути враховані. Наявність в кожного суб'єкта чіткого прозорого порядку проведення антикорупційної експертизи та врахування її результатів сприятиме неухильному виконанню покладеного на нього обов'язку, збільшенню кількості нормативно-правових актів, які проходять експертизу, та збільшенню кількості усунених корупціогенних факторів. Для досягнення останнього результату важливо аби обов'язок враховувати висновки і пропозиції експертизи і порядок врахування таких висновків були чітко передбачені законом або порядком.

Відтак ще одним із заходів з удосконалення проведення антикорупційної експертизи про який згадувалося вище, є обов'язок щодо врахування результатів антикорупційної експертизи. Критерієм оцінки цього заходу є збільшення кількості усунених корупціогенних факторів, які було виявлено в результаті експертизи. Теперішня ситуація, при якій експертиза проводиться, проте її результати не враховуються, повинна бути змінена. Інакше немає жодного змісту витратити час та кошти на проведення такої експертизи. Це питання стосується фактично всіх суб'єктів від профільного комітету до

громадськості. На думку Гавриша С.Б.: «у регламенті органу законодавчої влади або органу виконавчої влади має бути прописано, що закони та підзаконні акти органів влади не можуть бути прийняті, якщо в них зберігаються корупційні фактори». [65]

Єдиним на даний час порядком, який передбачає реальний механізм врахування результатів експертизи, є положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади. Щодо врахування результатів експертизи проектів інших актів чи чинного законодавства такі вимоги відсутні. Відтак наявність в кожного суб'єкта порядку проведення антикорупційної експертизи, який передбачатиме врахування її результатів дозволить підвищити відсоток усунених корупціогенних факторів, що власне і є основним завданням експертизи.

Разом з тим за недотримання порядку проведення антикорупційної експертизи, чи не проведення антикорупційної експертизи щодо тих нормативно-правових актів, до яких така експертиза мала б застосовуватися, орган буде нести перш за все політичну відповідальність, тому важливо, щоб антикорупційна експертиза проводилася публічно з можливістю здійснення громадського контролю за цим процесом, забезпечення участі громадськості в ньому та створення умов для проведення паралельної громадської експертизи. Забезпечення максимальної прозорості такої процедури та залучення громадськості до її проведення є останнім та одним із важливих заходів, які впливають на результати антикорупційної експертизи. І критерієм його ефективності є оцінка громадськості кожного ж суб'єктів антикорупційної експертизи. З такою оцінкою можна ознайомитися зокрема в альтернативному звіті з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики. Відповідно до цього звіту, за весь 2018 рік Міністерство юстиції здійснило антикорупційну експертизу 3618 проектів урядових актів, проте у жодному з них не виявило корупціогенних факторів; 157 законопроектів, де виявило по одному незначному корупціогенному фактору у двох із них. 2010–2018 роках представники Міністерства юстиції

України фактично не комунікували з представниками громадського сектору з питань антикорупційної експертизи, та не забезпечували врахування висновків громадської антикорупційної експертизи у своїй роботі. [46, с. - 152]

Що стосується оцінки діяльності Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, то, як зазначається в альтернативному звіті, «у II півріччі 2015 року – I півріччі 2016 року Комітету вдавалося забезпечувати аналіз практично 100% документів, що надходили на експертизу, проте починаючи з вересня 2016 року цей показник почав знижуватися і станом на липень 2018 року не перевищував 58%. Висновки антикорупційної експертизи (щодо відповідності вимогам антикорупційного законодавства) здійснюваної Комітетом з питань запобігання і протидії корупції, оприлюднюються на сторінках відповідних проектів на офіційному веб-сайті Верховної Ради України. Проте, як показує системний аналіз таких сторінок, нерідко ці висновки публікуються після сплину тривалого часу з дня їх підготовки, а інколи – взагалі не публікуються». [46, с. – 153-154]

Щодо оцінки практичної реалізації повноважень НАЗК у цій сфері, то «за весь попередній період свого функціонування (станом на кінець грудня 2018 р.) НАЗК підготувало висновки лише на 15 законопроектів, зареєстрованих у Парламенті. Однак, розміщені на сайті НАЗК висновки на проекти нормативно-правових актів не можна назвати «антикорупційною експертизою» у тому сенсі, в якому це поняття вживається у Методології проведення антикорупційної експертизи НАЗК. У них, наприклад, зовсім не визначається наявність чи відсутність корупціогенних факторів та не зазначається можливість їх усунення чи мінімізації». [46, с. - 155]

Перш ніж надавати відповідну оцінку, в звіті детально проаналізовано роботу кожного з цих суб'єктів. Таким чином, як ми бачимо, громадськість пильно слідкує за діяльністю суб'єктів здійснення антикорупційної експертизи, аналізує результати такої діяльності, оцінює їхню прозорість та

ефективність, тим самим стимулює удосконалення цього засобу запобігання корупції в Україні.

3.3. Невирішені проблеми проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні

Ефективність антикорупційної експертизи залежить від таких чинників як охоплення нормативно-правових актів, які проходять перевірку на наявність корупціогенних факторів, якість проведення експертизи, а також врахування її результатів.

Антикорупційна експертиза повинна застосовуватися щодо максимально широкого кола нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів. Проте забезпечити експертизу для всіх нормативних актів, навіть на рівні тих, які приймаються центральними органами виконавчої влади, доволі важко, адже це кілька сотень проектів в рік. Окрім того, частина з них приймається як невідкладні, а відтак це значно ускладнює роботу суб'єкта антикорупційної експертизи. Не зважаючи на це, все ж варто таким чином організувати роботу експертів та процедурно її врегульовувати, аби охоплювати кожен проект нормативно-правового акту. На даний час це питання практично не вирішено. Також залишається невирішеним питання проведення антикорупційної експертизи законопроектів, які готуються до другого читання, після врахування пропозицій депутатів, адже самі ці пропозиції можуть містити корупціогенні фактори. В даному випадку мова йде фактично про додаткову експертизу, яка проводиться не щодо всього тексту законопроекту, а лише тих норм, щодо яких вносили зміни.

Говорити про громадську експертизу всіх нормативно-правових актів взагалі не є доцільним, оскільки така експертиза проводиться добровільно, за власною ініціативою представника громадського сектору. Навіть ті Громадські ради, створення та функціонування яких передбачено на

законодавчому рівні, не мають обов'язку проводити громадську антикорупційну експертизу, а лише наділяються таким правом. Відтак результат їхньої діяльності залежить від вмотивованості та відповідальності представників таких рад. Разом з тим наявність громадської ради при органі, який уповноважений здійснювати антикорупційну експертизу, значно збільшує шанси того, що більша кількість актів буде проаналізована та оцінена громадськістю, яка входить до складу такої ради.

У юридичній практиці порушується також питання щодо запровадження можливості для подання висновків незалежних експертів в усній формі, а також про обов'язок суб'єктів антикорупційної політики реагувати на такі заяви. В буквальному значенні усна думка не може прирівнюватися до експертного висновку. Однак вживання суб'єктами антикорупційної експертизи заходів реагування на такі заяви сприяло б підвищенню ефективності антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. [70, с. - 68]

Ще однією не менш важливою проблемою у досліджуваній сфері є якість проведення антикорупційної експертизи, яка залежить від професійних та людських якостей самого експерта, а також порядку та методології, якими він керується під час експертизи нормативних актів та їх проектів. Фактично законодавством не врегульовано вимоги, яким повинен відповідати експерт з проведення антикорупційної експертизи, також не передбачено відповідальності за неналежну оцінку ним нормативно-правових актів. Ортинський пропонує: «запровадити незалежну антикорупційну експертизу. Для цього визначити єдиний орган державної влади, що вів би облік діяльності незалежних експертів, куди б незалежні експерти передавали свої висновки для подальшого обліку і узагальнення. Та пропонує аби таким органом було Міністерство юстиції України. Окрім того він зазначає, що оптимальним вирішенням цієї проблеми є наділення зазначеної структури повноваженнями щодо ведення такого обліку. Доцільно закріпити юридичне значення незалежної антикорупційної експертизи, встановивши: обов'язкову

незалежну експертизу за деякими видами проектів правових документів; обов'язкове надання відповіді на будь-яку незалежну експертизу, зокрема ту, яка не містить пропозицій щодо усунення корупціогенних чинників; обов'язкове інформування про результати незалежної антикорупційної експертизи. З метою ефективного вирішення проблеми, пов'язаної з визначенням правового статусу висновку, що передає незалежний експерт в органи Міністерства юстиції України, доцільно передбачити в нормативних актах, що незалежні експерти, виявивши корупційні положення у тексті нормативно-правового акта, відповідний висновок можуть скерувати на адресу територіального органу Міністерства юстиції України. Окрім того, Ортинський вважає за доцільне введення певних кваліфікаційних вимог до незалежних експертів, зокрема розгляд питання про проходження ними спеціального навчання. Такими кваліфікаційними вимогами повинні бути наукова або практична спеціалізація з проблем економічного аналізу законодавства, тіньової економіки, корупції та боротьби з нею (досвід аналізу нормативних правових актів; проходження спеціального тесту під час відбору з аналізом правових актів на корупціогенність». [70, с. - 69]

Романюк М.В. в одній із своїх праць піднімає питання, «чи може фахівець в галузі права бути експертом, уповноваженим на проведення антикорупційної експертизи. Та доходить до висновку, що предметом антикорупційної експертизи є зовсім інше коло суспільних відносин, з огляду на це не вважає за можливе ототожнювати висновок антикорупційної експертизи з висновком експерта з питань права. Це, своєю чергою, зумовлює закріплення статусу експерта, уповноваженого на проведення експертизи нормативно-правових актів на корупціогенність у нормах адміністративного законодавства, та розробку механізму акредитації незалежних експертів у найкоротші строки. Порядок акредитації експертів, уповноважених на проведення експертизи нормативно-правових актів на корупціогенність, має бути розроблений Міністерством юстиції України на основі порядку та методології проведення антикорупційної експертизи з

урахуванням рішень НАЗК та методології, розроблених громадськими організаціями (Transparency International Ukraine, Центром політико-правових реформ у рамках міжнародних проектів тощо». [72, с. – 102] На думку Романюка, «незалежний експерт має відповідати таким вимогам: по-перше, вища юридична освіта, наявність наукового ступеня, стаж практичної, аналітичної або управлінської роботи не менше 5 років, навчання/стажування з метою присвоєння кваліфікації експерта, що не працюють у державних спеціалізованих установах. Окремі вимоги мають бути встановлені до юридичної особи, в тому числі громадської організації, уповноваженої на проведення експертизи нормативно-правових актів на корупціогенність, а саме: наявність штатних співробітників у кількості не менше трьох осіб, які відповідають вимогам до фізичної особи-експерта. Експерт має добре знати законодавство, вміти користуватися базами даних, мати аналітичні та мовознавчі здібності та дослідницькі навички». [72, с. – 102]

Ще одним невирішеним питанням залишається спосіб врахування висновків антикорупційної експертизи. Адже з однієї сторони виявлені корупціогенні фактори повинні бути усунені, а з іншої вибір способу усунення таких факторів все ж варто залишати за органом, який прийняв нормативно-правовий акт.

Експерти Реанімаційного Пакету Реформ розробили проект закону "Про антикорупційну експертизу". Серед основних змін запропонували висновки антикорупційної експертизи, проведеної Міністерством юстиції або його територіальними органами щодо наявності корупціогенних факторів у нормативно-правових актах органів державної влади, які підлягають державній реєстрації, мають обов'язковий характер. І у випадку виявлення в них ризиків корупції, такі акти не реєструють. Проте, у разі незгоди авторів документу з висновком антикорупційної експертизи Мініюсту, вони можуть звернутися до Національного агентства з питань запобігання корупції з вимогою про проведення повторної комісійної експертизи цього ж документу. Усі інші висновки антикорупційної експертизи законів та

нормативно-правових актів держорганів мають рекомендаційний характер. Натомість вони підлягають обов'язковому розгляду та врахуванню суб'єктами, яким вони направлені чи передані в порядку, визначеному законодавством. Розгляд цих висновків має відбутися у десятиденний строк з дня їх отримання. Прийняття (видання) акту органу державної влади без розгляду висновку антикорупційної експертизи щодо нього є порушенням порядку прийняття (видання) нормативно-правових актів і підставою для визнання прийнятого акта незаконним та нечинним. При цьому висновки необов'язкової, незалежної, у тому числі, громадської антикорупційної експертизи підлягають обов'язковому розгляду органами влади, які мають безпосереднє відношення до розробки, обговорення або прийняття підданого експертизі акту. Ці ж держоргани також повинні надсилати ініціатору експертизи мотивовану відповідь щодо заходів, запланованих або вжитих задля усунення виявлених корупціогенних факторів. [75]

Прийняття спеціального законопроекту допомогло б уніфікувати діючі порядки та методології проведення антикорупційної експертизи, порядок врахування результатів антикорупційної експертизи, а також вирішило б питання кваліфікаційних вимог до експертів, які здійснюють аналіз нормативних актів. Проте такий законопроект так і не було зареєстровано у ВРУ.

Висновки за розділом

1. Для удосконалення проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів потрібно чітко розмежувати об'єкти антикорупційної експертизи між суб'єктами здійснення такої експертизи, передбачити обов'язок усунення виявлених корупціогенних факторів, кожному суб'єкту необхідно мати власну методологію та порядок проведення антикорупційної

експертизи, які б передбачали особливості саме цього органу, а також процес проведення антикорупційної експертизи повинен бути максимально прозорим та публічним.

2. Оцінку ефективності запропонованих заходів пропонується здійснювати за допомогою таких критеріїв як: збільшення кількості нормативно-правових актів, щодо яких проведено експертизу, неухильне проведення експертизи у передбачених законодавством випадках, підвищення рівня прозорості та публічності проведення антикорупційної експертизи та кількості усунених корупціогенних факторів, що були усунені в процесі експертизи.
3. Серед невирішених проблем проведення антикорупційної експертизи можна виділити суб'єктивізм в оцінюванні корупціогенних факторів, відсутність вимог до експертів та відповідальність за висловлені в висновку результати експертизи, неможливість охопити всі законодавчі акти, відсутність уніфікованих вимог до нормативно-правових актів та порядку проведення їх експертизи.

ВИСНОВКИ

1. Під поняттям антикорупційної експертизи – розуміють експертну діяльність суб'єктів антикорупційної експертизи спрямовану на виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно або у поєднанні з іншими нормами могли б сприяти здійсненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією (корупціогенних факторів). Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів, як захід для запобігання корупції, активно обговорюється на міжнародній арені, використовується європейськими країнами та впроваджується в Україні.

2. Вивченню питання проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів присвятили свої праці українські та іноземні вчені. В юридичній теорії виділяють такі види антикорупційних експертиз як державна і громадська, обов'язкова та ініціативна, експертиза проектів нормативно-правових актів і чинного законодавства тощо.

3. В Україні антикорупційна експертиза нормативно-правових актів фактично почала здійснюватися після прийняття у 2011 році Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» і з того часу її механізм постійно вдосконалюється, а коло суб'єктів, уповноважених на її проведення збільшується. Станом на сьогодні в Україні державна обов'язкова антикорупційна експертиза проводиться профільним Комітетом Верховної Ради України та Міністерством юстиції України, а державна необов'язкова (ініціативна) експертиза здійснюється Національним агентством з питань запобігання корупції. Також за ініціативою фізичних та юридичних осіб може проводитися і проводиться громадська антикорупційна експертиза.

4. Комітеті ВРУ з питань запобігання корупції є найефективнішим серед суб'єктів проведення антикорупційної експертизи, проте він і досі немає власної методології проведення антикорупційної експертизи, як і не передбачено обов'язкове врахування висновків такої експертизи.

Невирішеним залишається питання проведення антикорупційної експертизи законопроекту після внесення до нього змін при підготовці до другого читання, а також експертизи законопроекту, який вноситься на позачергове засідання. Окрім того не всі висновки можна знайти на сайті ВРУ.

5. До компетенції Міністерства юстиції України віднесене найбільш широке коло об'єктів антикорупційної експертизи, проте порядок реалізації ним своїх повноважень в цій частині не до кінця регламентований. Зокрема: відсутній порядок взаємодії Мінюсту і Офісу Президента України щодо здійснення експертизи законопроектів, підготовлених Офісом Президента, немає чіткого порядку формування щорічного плану перевірки чинного законодавства та вимоги щодо його оприлюднення, також не передбачено механізму врахування результатів антикорупційної експертизи та усунення корупціогенних факторів. Висновки законопроектів не опубліковуються, разом з тим ситуація з опублікуванням висновків чинного законодавства останнім часом покращилася. Найбільш вдало прописана процедура врахування результатів експертизи під час державної реєстрації нормативних актів.

6. НАЗК відповідно до покладених на нього завдань здійснює антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України та моніторинг чинного законодавства. Проте станом на травень 2020 року відсутній порядок здійснення такого моніторингу, а відтак це повноваження НАЗК не реалізовує. Також в затвердженому НАЗК Порядку проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів не передбачено критеріїв, за якими НАЗК приймає рішення щодо вибору проекту акта Кабінету Міністрів України чи законопроекту для проведення антикорупційної експертизи. Попри чіткі законодавчі вимоги щодо оприлюднення зазначених висновків, на сайті НАЗК оприлюднено лише декілька з них.

7. Основними проблемами проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні є: наявність процедурних прогалин проведення антикорупційної експертизи, недостатня прозорість діяльності держорганів під час проведення антикорупційної експертизи, неврахування результатів антикорупційної експертизи.

8. Антикорупційна експертиза фактично є інструментом виявлення корупціогенних факторів, своєрідною діагностикою, яка показує проблемні моменти та пропонує шляхи їхнього вирішення. Проте без усунення виявлених корупціогенних факторів неможливо досягнути реального результату – запобігти вчиненню корупційних правопорушень. На даний час механізм антикорупційної експертизи не надто чітко врегульований, що робить його недостатньо ефективним. Відтак необхідно вдосконалити правове регулювання існуючих процедур проведення антикорупційної експертизи як загалом так і щодо кожного суб'єкта, враховуючи особливості його діяльності, забезпечити максимальну прозорість такої процедури, сприяти залученню громадськості до її проведення.

9. Для забезпечення ефективності антикорупційна експертиза повинна охоплювати максимально широке коло нормативно-правових актів, проводитися неухильно за наявності чітких підстав для її проведення, проводитися публічно з можливістю громадської оцінки, та найважливіше виявлені корупціогенні фактори повинні бути усунені.

10. Невирішеним залишається питання кількості охоплених нормативних актів та їх проектів, які підпадають під антикорупційну експертизу, якісь проведеної антикорупційної експертизи, яка залежить від професійних та людських якостей самого експерта, питання відповідальності експерта за результати проведеної ним експертизи, спосіб врахування висновків антикорупційної експертизи органом, який прийняв чи розробив нормативно-правовий акт, що містить корупціогенні фактори, відсутність уніфікованих вимог до нормативно-правових актів та порядку проведення їх експертизи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Конвенція про захист фінансових інтересів європейських співтовариств: Акт Ради Європейського Союзу від 26 липня 1995 року // Офіційний вісник Європейських співтовариств, 1995, № С 316/48. / Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/radi-vid-26-lipnya-1995-roku-pro-ukladennya-konventsii-pro-zakhist-finansovikh-interesiv-evropeyskikh-spivtovaristv-95c-31603.pdf>
3. Про укладення протоколу до Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських співтовариств: Акт Ради Європейського Союзу від 27 вересня 1996 року // Офіційний вісник Європейських співтовариств, 1996, № С 313/1. / Офіційний сайт Кабінету Міністрів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/radi-vid-27-veresnya-1996-roku-pro-ukladennya-protokolu-do-konventsii-pro-zakhist-finansovikh-interesiv-evropeyskikh-spivtovaristv-96c-31301.pdf>
4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, N 47-48. – Ст. 2028 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: резолюція 55/25 Генеральної Асамблеї ООН від 15 листопада 2000 р. / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789

6. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 49. – Ст. 2048. / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16
7. Рамкове рішення про боротьбу з корупцією в приватному секторі від 22 липня 2003 року / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_945#Text
8. Модельний Закон «Основи законодавства про антикорупційну політику»: постанова Міжпарламентської Асамблеї країн-учасників СНД № 22-15 від 15 листопада 2003 року / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_944
9. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11 червня 2009 р. № 1506-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, N 45, ст.691 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1506-17>
10. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07 квітня 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 40, ст. 404 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст.2056 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
12. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18 жовтня 2006 р. № № 251-V // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 50, ст.496 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-16>

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики: Закон України від 14 травня 2013 р. № 224-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 11, ст.132 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/224-18/ed20130609>
14. Про регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010р. № 861-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 14-15, № 16-17, ст.133 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
15. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 – 2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 46, ст. 2047 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
16. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04 квітня 1995 року № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 19, ст.134 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text>
17. Про ратифікацію Фінансової угоди (Проект «Розширення харківського метрополітену» (Проект «Подовження третьої лінії метрополітену у м. Харків») між Україною та Європейським інвестиційним банком: Проект Закону від 13 листопада 2019 р. № 0008 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67369
18. Про внесення змін до деяких законів України щодо конкуренційно-антимонопольну реформу: Проект Закону від 14 січня 2020 р. № 2730 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. –

Режим

доступу:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67870

19. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»: Проект Закону від 30 вересня 2019 р. № 2189 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66965
20. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства: Проект Закону від 30 квітня 2020 р. № 3355-1 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68719
21. Про затвердження Регламенту розгляду Комітетом проектів нормативно-правових актів: Рішення Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики від 12 березня 2020 року № 31 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crimecor.rada.gov.ua/news/Pravova_baza_diyalnosti_Komitetu/74140.html
22. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742/2006 // Офіційний вісник України — 2006 р. - № 37 - ст. 9 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006>
23. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011 – 2015 роки: Указ Президента України від 21 листопада 2011 р. № 1001 // Офіційний вісник України — 2011 р. — № 83 — ст. 33 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>
24. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 03 жовтня

- 1992 р. №493/92 // Збірник указів Президента — 1992 р. — № 4 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/92>
25. Про Положення про Офіс Президента України: указ Президента України від 25 червня 2019 року № 436/2019 // Офіційний вісник Президента України — 2019 р. — № 1 — Ст. 3 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019>
26. Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 р. // Офіційний вісник Президента України — 2009 р. — № 32. — Ст. 47 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0012525-09>
27. Питання реалізації державної антикорупційної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. №1057 // Офіційний вісник України — 2009 р. — № 78. — Ст. 9 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2009-%D0%BF>
28. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02 листопада 2011 року № 1126 // Офіційний вісник України — 2011 р. — № 85. — Ст. 46 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1126-2011-п>
29. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 08 грудня 2009 року № 1346 // Офіційний вісник України — 2009 р. — № 97. — Ст. 81 / Офіційний сайт Верховної Ради України. –

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1346-2009-%D0%BF>
30. Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 р. № 532 // Офіційний вісник України — 2008 р. — № 42. — Ст. 15 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2008-%D0%BF>
31. Питання запобігання та виявлення корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 04 вересня 2013 року № 706 // Офіційний вісник України — 2013 р. — № 76. — Ст. 261 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706-2013-%D0%BF>
32. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 // Офіційний вісник України — 2007 р. — № 54. — Ст. 21 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п#n202>
33. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02 липня 2014 року № 228 // Офіційний вісник України — 2014 р. — № 54. — Ст. 88 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п#n8>
34. Про затвердження порядку сприяння проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05 листопада 2008 року // Офіційний вісник України — 2008 р. — № 86. — Ст. 100 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п>
35. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади: Постанова Кабінету

- Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п>
36. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм: Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10/ed20100623>
37. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17/paran8>
38. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 05 серпня 2013 р. № 1608/5 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1325-13>
39. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 21 травня 2012 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12>
40. Порядок проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 р. № 383/5 // Офіційний вісник України — 2015 р. — № 24. — Ст. 443 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15/ed20141014#n14>
41. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 грудня 2016 року № 126 // Офіційний вісник України — 2017 р. — № 4. — Ст. 811 / Офіційний сайт Верховної Ради

- України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16#Text>
42. Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції № 1 від 28 липня 2016 року // Офіційний вісник України — 2016 р. — № 71. — Ст. 283 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1184-16#n18>
43. Про забезпечення реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції № 3223 від 29 грудня 2018 р. // Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Rishennya-3223-Pro-zabezpechennya-realizatsiyi-Natsionalnym-agentstvom-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi-povnovazhen-1.pdf>
44. Аналітичний звіт про стан реалізації НАЗК, Міністерством юстиції України, профільним Комітетом ВРУ повноважень у сфері здійснення антикорупційної експертизи НПА та їх проектів у 2015–2019 роках / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravo.org.ua/ua/about/books/AntiCorExp/>
45. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики в 2017 – 2018 роках. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://pravo.org.ua/ua/news/20872051-2.3.1.-antikoruptionsyna-ekspertiza-normativno-pravovih-aktiv-ta-yih-proektiv>
46. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О.В. Калітенко, Д.О. Калмиков, І.Б. Коліушко та ін.]; за заг. ред. М. І. Хавронюка. – К.: Москаленко О.М., 2019. – 366 с / [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

https://www.pravo.org.ua/img/books/files/1553535186shadow%20report%20on%20evaluating%20the%20effectiveness%20of%20state%20anticorruption%20policy%20implementation_short.pdf

47. Висновок Національного агентства з питань запобігання корупції щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства» від 30 квітня 2020 року № 3355-1 // Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Vysnovok-shhodo-PZ-3355-1.pdf>
48. Висновок до законопроекту № 3355-1 «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rge9.izi.institute/conclusion/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-deyakyh-zakoniv-ukrayiny-shhodo-vyznachennya-subyektiv-na-yakyh-poshyryuyetsya-diya-antykoryptsijnogo-zakonodavstva/>
49. Експертні пропозиції Громадської Організації «Українська Демократія» за результатом проведення громадської експертизи діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції // Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/prop_nazk_15-01-181.pdf
50. Звіт про підсумки роботи Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики у період вересня 2019 року – січня 2020 року: рішення Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики від 15 січня 2020 року № 24 // Офіційний сайт Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://crimecor.rada.gov.ua/uploads/documents/31569.pdf>

51. Звіт про результати проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів Міністерства юстиції України за II квартал 2019 року // Офіційний сайт Міністерства юстиції України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://minjust.gov.ua/uncorrupt_exp/zvit_pro_rez_ancorrupt_npa
52. Звіт про результати проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів Міністерством юстиції України за III квартал 2019 року // Офіційний сайт Міністерства юстиції України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://minjust.gov.ua/uncorrupt_exp/zvit_pro_rez_ancorrupt_npa
53. Звіт про результати проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів Міністерством юстиції України за IV квартал 2019 року // Офіційний сайт Міністерства юстиції України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://minjust.gov.ua/uncorrupt_exp/zvit_pro_rez_ancorrupt_npa
54. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2018 рік // Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/Zvit2018-1-1.pdf>
55. Національне агентство з питань запобігання корупції не підтримує виключення з числа членів сім'ї суб'єкта декларування дітей, які з ним не проживають // Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-ne-pidtrymuje-vyklyuchennya-z-chysla-chleniv-sim-yi-sub-yekta-deklaruvannya-ditej-yaki-z-nyum-ne-prozhyvayut/>
56. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2017 році // Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/06/Natsdopovid-2017.pdf>

57. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 році: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 березня 2019 року № 885 // Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf>
58. Національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2019 році (проект) // Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Proyekt-Natsdopovidi-2019.pdf>
59. Переліки нормативно-правових актів, повернутих без державної реєстрації для доопрацювання у 2020 році // Офіційний сайт Міністерства юстиції України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/m/pereliki-normativno-pravovih-aktiv-povernutih-bez-derjavnoi-reestratsii-dlya-doopratsyuvannya-u-2020-rotsi>
60. Переліки зареєстрованих нормативно-правових актів у 2020 році // Офіційний сайт Міністерства юстиції України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/m/pereliki-zareestrovanih-normativno-pravovih-aktiv-u-2020rotsi>
61. Перелік нормативно-правових актів, у державній реєстрації яких відмовлено у 2020 році // Офіційний сайт Міністерства юстиції України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/m/pereliki-normativno-pravovih-aktiv-u-derjavnii-reestratsii-yakih-vidmovleno-u-2020-rotsi>
62. Результати проведення антикорупційної експертизи. // Офіційний сайт Міністерства юстиції України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://minjust.gov.ua/result_ancorrupt
63. Стенограма засідання Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики від 14 квітня 2020 року // Офіційний сайт

- Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://crimecor.rada.gov.ua/uploads/documents/31819.pdf>
64. Стенограма засідання Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики від 23 квітня 2020 року // Офіційний сайт Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://crimecor.rada.gov.ua/uploads/documents/31841.pdf>
65. Гавриш С.Б. Стан та проблеми антикорупційної експертизи законодавства України // Держслужбовець. – 2016. – № 2. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_116.pdf
66. Іванцов В. О. Види антикорупційної експертизи / Іванцов В. О. // Актуальні питання профілактики корупційних проявів у державному секторі безпеки України в сучасних умовах : матеріали всеукраїнської наук.-практ. конф., Дніпро, 17 червня 2016 р. – Дніпро : ДДУВС, 2016. – С. 41–44.
67. Кісілевич-Чорнойван О.М. Правові аспекти протидії корупції на міжнародному рівні. / Кісілевич-Чорнойван О.М., Шашкова-Журавель І.О. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://maup.com.ua/assets/files/expert/1/pravovi-aspekti-protidii-korupcii.pdf>
68. Лисенко М.О. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів як засіб забезпечення законності в правотворчій діяльності органів виконавчої влади / Лисенко М.О. // Держава і право. – Вип. 66. – с. 125–133.
69. Маркєєва О.Д. Міжнародний досвід визначення корупційних ризиків та можливість його використання в Україні / Маркєєва О.Д. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pfu.gov.ua/7441-mizhnarodnij-dosvid-viznachennya-koruptsijnih-rizikiv-ta-mozhlivist-jogo-vikoristannya-v-ukrayini/>

70. Ортинський В.Л. Правові питання організації проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів/ Ортинський В.Л. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2471/vnulpurn201581313.pdf>
71. Петрашко С.Я. Конвенція ООН проти корупції: універсалізація заходів у сфері протидії корупції / Петрашко С.Я. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/17414/1/КОНВЕНЦІЯ%20ООН%20ПРОТИ%20КОРУПЦІЇ%20УНІВЕРСАЛІЗАЦІЯ%20СТАНДАРТІВ%20У%20СФЕРІ.pdf>
72. Романюк М.В. Деякі питання антикорупційної експертизи в адміністративному судочинстві. // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2018. Вип. 6., Т. 2 – с. 98 - 103 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nvppp.in.ua/vip/2018/6/tom_2/21.pdf
73. Сметаніна Н.В. Антикорупційна експертиза як напрям запобігання корупції / Сметаніна Н.В., Маалулі. О.В. // Часопис Київського університету права. – 2019. № 1. – с. 237-241 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/17292/1/Smetanina_237-241.pdf
74. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М.І. – К.: Ваіте, 2018. – 472 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://pravo.org.ua/img/books/files/1523446135commentary_corruption.pdf
75. Хмара О. Як не дати корупційні схеми зробити законними? // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/columns/2015/06/9/7070680/>
76. Яременко С. Антикорупційна експертиза як засіб реалізації державної антикорупційної політики // Держслужбовець. – 2016. – № 2. /

[Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/february/issue-2/article-15469.html>

77. Офіційний сайт міжнародної правозахисної організації Transparency International // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019>
78. Офіційний сайт Організації Об'єднаних Націй // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>