

УДК 340.115:340.142:342.924(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.3.44>

СИСТЕМА ДЕРЖАВНИХ СУБ'ЄКТІВ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ В УКРАЇНІ: ЇХ ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ПРАКТИКА ДІЯЛЬНОСТІ

Дідич Т.О.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії та історії права та держави
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID : 0000-0002-2442-8138*

Слюсарь Д.Є.,
*здобувач першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
ОП «Право»
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID : 0009-0002-0089-6575*

Дідич Т.О., Слюсарь Д.Є. Система державних суб'єктів антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в Україні: їх правовий статус та практика діяльності.

У статті досліджується система суб'єктів державно-владних повноважень, які проводять антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та їх проєктів в Україні. Відзначено актуальність дослідження тематики роботи, наголошено на тому, що вказана проблематика є актуальною як з точки зору юридичної доктрини, так і практики нормотворення в Україні. Проведено критичний аналіз положень Закону України «Про запобігання корупції» (2014 р.), методологічних актів, які стосуються підстав, порядку та наслідків проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів в Україні.

Підсумовано, що суб'єкти проведення антикорупційної експертизи можуть бути класифіковані за критеріями їх правової природи та наявності владних повноважень. З огляду на це обґрунтовано доцільність виділити в Україні: а) суб'єктів владних повноважень (Міністерство юстиції України; Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики; Національне агентство з питань запобігання корупції); б) суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями (фізичні особи, громадські об'єднання, юридичні особи). Розглянувши аспект поділу повноважень, було зроблено висновок, що Міністерство юстиції України, відповідний Комітет та Національне агентство з питань запобігання корупції утворюють «тріаду суб'єктів проведення антикорупційної експертизи», через своєрідну єдність та системність з точки зору місця в антикорупційній політиці України. Саме цю умовну «тріаду» було проаналізовано у змісті роботи. Окремо проведено аналіз статистичних показників роботи Міністерства юстиції України, профільного комітету Верховної Ради України та Національного агентства з питань запобігання корупції.

Крім того, автори дійшли думки, що питання щодо модернізації проведення антикорупційної експертизи залишаються відкритими. Зокрема в цьому напрямку автори виокремлюють такі напрями посилення проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів: 1) створення та законодавче закріплення методології для Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики та обов'язкове оприлюднення на сайті вищезазначеного Комітету детальних результатів відповідних експертиз; 2) надання обов'язкового статусу кримінологічній експертизі, яка має бути проведена у системному зв'язку із антикорупційною експертизою тощо.

Ключові слова: експертиза, антикорупційна експертиза, суб'єкти проведення антикорупційної експертизи, корупційні фактори, антикорупційна політика, корупція.

Didych T.O., Sliusar D.Ye. The system of state subjects of anti-corruption expertise of normative legal acts in Ukraine: their legal status and practice.

The article examines the system of public authorities conducting anti-corruption expertise of legal acts and their drafts in Ukraine. The authors emphasize the relevance of the research topic and note that this issue is relevant both in terms of legal doctrine and rulemaking practice in Ukraine. A critical analysis of the provisions of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» (2014), methodological acts relating to the grounds, procedure and consequences of anti-corruption expertise of legal acts and their drafts in Ukraine is carried out.

It is summarized that the subjects of anti-corruption expertise can be classified according to the criteria of their legal nature and the availability of power. Given this, it is reasonable to distinguish in Ukraine: a) subjects of authority (Ministry of Justice of Ukraine; Verkhovna Rada Committee on Anti-Corruption Policy; National Agency for the Prevention of Corruption); b) subjects not vested with authority (individuals, public associations, legal entities). Having considered the aspect of division of powers, it was concluded that the Ministry of Justice of Ukraine, the relevant Committee and the National Agency for the Prevention of Corruption form a “triad of subjects of anti-corruption expertise”, due to their peculiar unity and systematic nature in terms of their place in the anti-corruption policy of Ukraine. This conditional «triad» was analyzed in the content of the article. Separately, the authors analyzed the statistical indicators of the work of the Ministry of Justice of Ukraine, the relevant committee of the Verkhovna Rada of Ukraine and the National Agency for the Prevention of Corruption.

In addition, the authors came to the conclusion that the issues of modernization of anti-corruption expertise remain open. In particular, in this regard, the authors identify the following areas for strengthening the anti-corruption expertise of legal acts: 1) creation and legislative consolidation of a methodology for the Verkhovna Rada Committee on Anti-Corruption Policy and mandatory publication of detailed results of the relevant examinations on the website of the above-mentioned Committee; 2) granting mandatory status to criminological expertise, which should be conducted in systematic connection with anti-corruption expertise, etc.

Key words: expertise, anti-corruption expertise, subjects of anti-corruption expertise, corruption-generating factors, anti-corruption policy, corruption.

Постановка проблеми. Актуальність тематики цієї наукової роботи зумовлюється декількома причинами. Насамперед, недостатністю доктринальної розробки питань антикорупційної експертизи, суб'єктів владних повноважень, які її здійснюють, статусу експертних висновків, їх значення для подальшого нормопроєктного процесу тощо. Варто також відзначити, що на сьогодні в юридичній доктрині, крім окремих статистичних показників роботи деяких суб'єктів антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів, відсутні комплексні дослідження питань їх ролі, значення, шляхів посилення роботи, доказом чого є відсутність єдиної позитивної чи негативної аналітичної оцінки відповідних суб'єктів, які проводять антикорупційну експертизу. Крім того, актуальність цієї наукової праці зумовлюється практикою здійснення антикорупційної експертизи, яка засвідчує наявність широкого кола недоліків, котрі призводять до прийняття нормативних актів, положення яких відзначаються високим рівнем корупційних ризиків. Наслідком цього все ще є високий рівень корупції в Україні, підґрунтям чого є саме недосконалі положення окремих актів чинного законодавства України.

Актуалізує тематику цієї наукової праці і недоліки правового забезпечення проведення антикорупційної експертизи в Україні, особливо в частині питань кола таких суб'єктів, їх статусу, процедури проведення експертиз, забезпечення об'єктивності її проведення та отриманих результатів тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика цієї наукової роботи ставала предметом наукового пошуку деяких вітчизняних вчених (В.О. Бутенко, М.О. Лисенко, О.Р. Дашковська, В.Л. Ортинський, А.Ю. Олійник та ін.). Вказані науковці так чи інакше у своїх роботах зачіпають тему суб'єктів проведення антикорупційної експертизи, але, на нашу думку, дослідження мають виходити за рамки нормативно-правових актів, які регламентують процедуру діяльності суб'єктів проведення антикорупційної експертизи, а самі наукові дослідження потребують більш комплекс-

сного підходу до вивчення суб'єктів такої експертизи на фоні оновлення законодавства України в сфері правотворчої діяльності, що відбулось у 2022-2023 роках.

Метою статті є здійснення комплексного аналізу системи суб'єктів проведення антикорупційної експертизи на основі емпіричних даних, що дасть змогу знайти прогалини, «підводні камені» і в результаті допоможе зробити суттєвий крок у поліпшенні антикорупційної політики.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, ми маємо розуміти, що повністю викоринити корупцію неможливо, але цілком реально мінімізувати її прояви і, на нашу думку, з такою тезою варто підходити до політики боротьби з корупцією. Цей аспект є важливим, адже ми є прибічниками підходу, що варто посилити саму систему протидії корупції, щоб вона ефективно діяла і виявляла корупціогенні фактори ще до того, як з'явилися ознаки корупції.

Для того, щоб правотворча діяльність, яка є основою у будь-якій правовій державі, була максимально ефективною і не ставала причиною появи корупції, мають бути розроблені та впроваджені ефективні запобіжні механізми, одним із яких є антикорупційна експертиза. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 2014 р. (далі – Закон), ст. 55, ч. 4: *«Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється Міністерством юстиції України згідно із затвердженням ним щорічним планом. Вказана експертиза здійснюється щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у таких сферах [1]:*

- 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».*

На нашу думку, законодавець не зовсім чітко будує цю частину Закону. Із вищевказаного ми отримуємо інформацію щодо сфер нормативних актів, які уповноважене розглядати в контексті проведення антикорупційної експертизи саме Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст). Виникає логічне питання щодо інших актів, які так само потребують проведення антикорупційної експертизи, а також й інших суб'єктів (як суб'єктів публічної влади, так і суб'єктів громадянського суспільства. – *Прим. авт.*), які можуть проводити антикорупційну експертизу. Ці сфери стосуються усіх суб'єктів, що наділені правом проведення відповідної експертизи чи іншим суб'єктам спеціально не визначали перелік задля того, щоб мати певний маневр у випадку знайдення корупціогенних факторів, які не входять у ці 5 пунктів?

Також у змісті Закону згадуються інші суб'єкти, зокрема в ч. 2 ст. 55 йдеться мова про відповідний комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики (далі – Комітет). Так, *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 [1].*

Так само і у ч. 5 ст. 55 Закону акцентується увага на певних особливостях проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), а саме: *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 [1].* Також і у ч. 7 ст. 55 Закону закріплено громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи в якості суб'єктів антикорупційної експертизи. Так, *за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів [1].*

Важливе значення в системі суб'єктів антикорупційної експертизи належить суб'єктам, які наділені державно-владним статусом та повноваженнями, які мають виявити та охарактеризувати всі можливі корупційні ризики положень нормативно-правових актів та самих актів, реалізуючи при чому саме публічний інтерес в сфері протидії та запобігання корупції. З урахуванням цього саме такі суб'єкти відіграють ключову роль у боротьбі з корупцією, реалізуючи при цьому один з ключових векторів антикорупційної політики держави.

У продовження даної теми, варто зазначити, що у науковій доктрині прийнято класифікувати таких суб'єктів за такими критеріями: а) правова природа суб'єкта щодо наявності владних повноважень; б) рівень імперативності щодо права на експертизу [2, с. 454]. Характеризуючи правову природу того чи іншого суб'єкта, варто виходити із його можливої приналежності до публічного чи приватного сектору. На нашу думку, даний критерій виступає основним маркером, за допомогою якого можна чітко класифікувати суб'єктів проведення антикорупційної експертизи.

Коли ж мова йде про критерій імперативності, то доцільно зауважити про рівень обов'язковості як діяльності, так і експертних висновків, наданих суб'єктами за наслідками проведення антикорупційної експертизи. Адже сама лексема «імперативність» означає припис, а отже ми маємо виходити із закріпленого у нормативно-правовому регулюванні обов'язку у встановленому порядку проводити антикорупційну експертизу.

Отже, за правовою природою (наявністю чи відсутністю владних повноважень) доцільно виділяти: а) суб'єктів владних повноважень (Міністерство юстиції України; Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією; Національне агентство з питань запобігання корупції); б) суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями (фізичні особи, громадські об'єднання, юридичні особи) [3, с. 256].

За рівнем імперативності щодо права на антикорупційну експертизу суб'єкти поділяються на: 1) таких, що здійснюють антикорупційну експертизу обов'язково (Мін'юст, відповідний Комітет); 2) таких, що здійснюють антикорупційну експертизу за власним розсудом (НАЗК, громадські об'єднання, фізичні та юридичні особи) [3, с. 256]. Водночас, потрібно наголосити на певних особливостях таких суб'єктів. Нами було проаналізовано статистичні показники діяльності кожного з них, на підставі чого варто відзначити досить потужну роботу Міністерства юстиції України (за кількісними показниками розгляду відповідних актів. – *Прим. авт.*), яке щоквартально опрацьовує близько 1300 нормативно-правових актів, а це близько 5000 таких актів на рік [4].

Наводимо відповідну таблицю (див. Таб. 1), яку автори розробили згідно із звітами, взявши за основу 2020-2023 рр. На нашу думку, саме діапазон 4 років є актуальним під час проведення такого типу робіт. Показники, відображені в таблиці мають важливу роль, адже таким чином ми можемо побачити повну картину щодо діяльності одного із суб'єктів владних повноважень, які уповноважені проводити антикорупційну експертизу.

Таб. 1

	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.
К-сть перевірених нормативно-правових актів	5193	5368	4837	5712
К-сть нормативно-правових актів, у яких виявлені корупціогенні фактори	8	28	10	15
Відсоток актів, у яких було виявлено корупціогенні фактори, %	0,15	0,52	0,21	0,26

З огляду на статистику за ці 4 роки можна дійти до висновку, що попри високий рівень корупції в Україні, корупціогенні фактори не є досить поширеними у тих нормативно-правових актах, які відповідно до Закону Міністерство юстиції України уповноважене перевіряти, а саме: закони України, акти Президента, Кабміну, а також проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів [1]. Взявши до уваги отримані дані, ми виокремлюємо діаграму, в якій вирішили відобразити коло актів, в яких було знайдено найбільша кількість корупціогенних факторів. Цікавим висновком може бути те, що найбільший відсоток виявлених порушень стосуються рішень, наказів міністерств, агентств фондів, рад, комісій тощо (див. Мал. 1).



Мал. 1

Таким чином ми отримали додатковий вид нормативно-правового акту, а саме проекти законів України (проекти кодексів). Це пояснюється тим, що Комітет перевіряє законопроекти, які вносяться народними депутатами, а ті законопроекти, які вносить наприклад Кабмін, уповноважене переглядати Міністерство юстиції України. Ми не розмежовуємо у діаграмі закони і кодекси, адже попри певну їх різницю з огляду на основоположні тези теорії права, у цьому дослідженні ці документи ми сприймаємо як тотожні і відображаємо за спільними показниками.

Наступним суб'єктом проведення антикорупційної експертизи є Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики, який уповноважений проводити антикорупційну експертизу ще під час підготовки проекту певного закону, який вноситься на розгляд Верховної Ради України народними депутатами, що є насамперед превентивним заходом. Нами було проаналізовано звіти про підсумки роботи Комітету у звітний період лютого 2020 – вересня 2023 року, що відображено в таблиці 2 (див. Таб. 2).

Таб. 2

Аналіз діяльності Комітету Верховної Ради з питань антикорупційної політики IX скликання (спираючись на звіти Комітету [5])

№ сесії	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
К-ть експертних висновків	169	182	73	108	74	71	104
Визнано такими, що містять корупційгенні фактори	28	16	7	14	11	20	34
Надано зауваження	62	57	21	34	32	18	34
К-сть нормативно-правових актів, у яких був виявлений недолік по відношенню до загальної к-сті висновків, %	53,2	40,1	38,4	44,4	58,1	53,5	65,3

З огляду на звітність Комітету ми можемо зробити два висновки. З однієї сторони, наголошуємо на позитивних моментах, адже Комітетом було виявлено чимало недоліків, які або містять корупційгенні фактори, або мають інші зауваження. З іншої сторони, відзначаємо недоліки в якості роботи відповідних суб'єктів права законодавчої ініціативи, через невтішну статистику, яка полягає в тому, що приблизно половина законопроектів у кожен звітний, сесійний період Комітету

IX скликання не пройшла антикорупційну експертизу без зауважень. Це свідчить насамперед про хаотичність процесу нормотворення.

Останнім важливим аспектом, який стосується діяльності Комітету Верховної Ради з питань антикорупційної політики є проведення його діяльності відповідно до методології. Варто погодитись з думкою В. Дасюка, який зазначає, що зважаючи на те, що при проведенні антикорупційної експертизи Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики користується Методологією проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 року № 1395/5, а тому доцільно цьому Комітету прийняти власну Методологію проведення антикорупційної експертизи [3, с. 258-259]. У цьому кроці автори вбачають створення своєрідної відокремленості та самостійності суб'єктів проведення антикорупційної експертизи, адже кожен орган має мати власну методологію, концепцію та модель експертного висновку.

Проаналізувавши діяльність попередніх двох суб'єктів щодо проведення антикорупційної експертизи, погоджуємось з думкою А. Гришука, який переконаний, що при проведенні антикорупційної експертизи не виявляються умови та чинники можливого вчинення правопорушення. Важливим є результат – наявність корупційного фактору та його усунення, а питання появи таких факторів в тексті не досліджуються. Це дозволяє не заглиблюватися у дослідження корупційних схем та оперативно виправляти нормативно-правові акти [6, с. 49]. Тому, як висновок, акцентуємо на важливості застосовування антикорупційної експертизи у поєднанні з кримінологічною, що дозволить усунути однобічність експертування актів та посилити проведення відповідного комплексу експертних досліджень.

Ще одним суб'єктом антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів є Національне агентство з питань запобігання корупції. Відповідно до згадуваного нами вище Закону (ч. 9 ст. 55): *Національне агентство здійснює періодичний перегляд законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм та надає Міністерству юстиції України пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи, передбаченого частиною четвертою цієї статті.*

Зважаючи на відсутність скомпонованих звітів даного суб'єкта за 2022 та 2023 рр., ми не можемо провести повний аналіз його діяльності, проте варто відзначити, що протягом 2021 року Національне агентство провело моніторинг 3950 проєктів актів, внесених на розгляд Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України. У 100 з них виявлено ознаки корупціогенних факторів і, як наслідок, проведено їх антикорупційну експертизу [7]. У даному звіті НАЗК на відміну від попередніх суб'єктів, яких ми досліджували, наочно показує, у яких галузях, сферах, актах було найбільше виявлено корупціогенних факторів. Окрім цього, НАЗК у 2020 р. затвердило новий порядок та методологію, що є позитивним кроком, який свідчить про повну самостійність та системність.

Ми вважаємо, що таким чином сформувалась якісна, чітка та компетентна «тріада» суб'єктів державної влади, яка покликана мінімізувати корупційні прояви, застосовуючи антикорупційну експертизу по відношенню до нормативно-правових актів та їх проєктів.

Висновок: Попри неоднозначну позицію науковців щодо ефективності антикорупційної експертизи, яка проводиться суб'єктами державної влади, ми відзначаємо певну позитивну динаміку з огляду на кількість нормативно-правових актів, які опрацьовуються і кількість корупціогенних факторів, які виявляються. Законодавець вдало пропрацював механізм взаємодії Міністерства юстиції України, Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики та Національного агентства з питань запобігання корупції.

Аналізуючи звіти, ми дійшли певних висновків, попередньо висвітливши результати у відповідних таблицях та діаграмах. Наголошуємо на потужній роботі Міністерства юстиції України, яке щорічно переглядає близько 5000 нормативно-правових актів і виявляє менше 1% актів, які не відповідають антикорупційному законодавству.

Дещо інша ситуація склалась з Комітетом Верховної Ради України з питань антикорупційної політики, адже фахівці, які до нього належать, хоч і набагато менше експертних висновків пишуть, але корупціогенних факторів або інших зауважень виявляють у кілька десятків разів більше, ніж Мін'юст. Наголошуємо на важливості затвердження Комітетом власної методології проведення відповідної експертизи.

Щодо Національного агентства з питань запобігання корупції, висловлюємо позитивну думку про те, що його роль має з одного боку допоміжний характер в процесі проведення антикоруп-

ційної експертизи, а з іншого – контрольний, не допускаючи можливості подальшого розгляду та прийняття відповідних нормативно-правових актів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 28.12.2014 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n529>.
2. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т.О. Коломось, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 588 с.
3. Дасюк В.В. Суб'єкти проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні та їх правове регулювання. *Наукові інновації та передові технології*. 2023. № 10(24). С. 253–263.
4. Звіт про результати проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів Міністерством юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/unscorrupt_exp/zvit_pro_rez_ancorrupt_pra.
5. Звіти про роботу Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики IX скликання. URL: https://crimcor.rada.gov.ua/documents/dijal_komit/Zv_r/74098.html.
6. Грищук А. Б. Принципи антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2022. Т. 2, № 74. С. 48–54.
7. Антикорупційна експертиза НАЗК. Результати роботи у 2021 році. Київ: Національне агентство з питань запобігання корупції, 2021. 35 с.