

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ТЕХНОЛОГІЙ ТА ДИЗАЙНУ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ДАСЮК ВІКТОР ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 342.951:347.965 (477)

ДИСЕРТАЦІЯ
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ
В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

081 – «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ В.В. Дасюк

Науковий керівник **Кипич Інга Валеріївна**, кандидат юридичних наук

Київ-2023

АНОТАЦІЯ

Дасюк В.В. Правове регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Київський національний університет технологій та дизайну, Міністерство освіти і науки України, Київ, 2023.

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності та особливостей правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні.

Обґрунтовано, що для подолання корупції держава має здійснювати ефективну діяльність, спрямовану на запобігання цього негативного явища. Запобігання корупції визначено як особливий вид діяльності у сфері публічного адміністрування, який полягає у здійсненні уповноваженими суб'єктами заходів, спрямованих на усунення чинників, що породжують корупцію. Запобігання корупції як особливий вид діяльності в публічному адмініструванні спрямоване на реалізацію антикорупційної функції держави. Під антикорупційною функцією запропоновано розуміти самостійний і пріоритетний напрям державної антикорупційної політики, що здійснюється за допомогою комплексу правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції, усунення причин її виникнення, забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та суспільства у сфері антикорупційних відносин.

До основних ознак антикорупційної функції держави віднесено такі: є іманентним атрибутом сучасної демократичної держави, тобто впливає із її внутрішньої природи (іманентна функція держави); являє собою зміст антикорупційної політики; здійснюється за допомогою організаційно-правових, інформаційних, соціально-економічних, освітніх, культурних та спеціально-правових засобів; спрямована на антикорупційні відносини, структура яких залежить від рівня розвитку національної антикорупційної системи в конкретній

країні ступеня її глобалізації і транспарентності; антикорупційна функція органічно пов'язана з рівнем розвитку правової культури, правового суспільства й антикорупційного права; специфічною ознакою антикорупційної функції є те, що антикорупційні відносини являються і об'єктом регулювання, і об'єктом захисту; антикорупційна функція держави формується і реалізується під впливом комплексу об'єктивних і суб'єктивних чинників: а) на процес здійснення антикорупційної функції держави впливає рівень її економічного розвитку; б) значний вплив на антикорупційну функцію держави чинить рівень розвитку самої держави, як правової, так і сусідніх країн; в) сформованість парадигми антикорупційного права; г) існування ефективного антикорупційного законодавства; г) рівень розвитку національних антикорупційних технологій.

До передумов формування антикорупційної функції в окрему функцію держави віднесено: конкретизовано предметну сферу антикорупційних відносин – публічний простір (обов'язкова наявність суб'єкта публічних владних повноважень); на рівні Законів та підзаконних нормативно-правових актів визначено суб'єктів запобігання корупції з притаманними тільки їм функціями та повноваженнями; вибудовано предметну компетенцію національної системи запобігання корупції саме як системи – Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки, підготовка та подання НАЗК до КМУ проєкту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, щорічні парламентські слухання з питань реалізації Антикорупційної стратегії; визначені основні принципи та межі суспільних відносин у публічному просторі щодо запобігання корупції; сформовано пласт завдань, а також власний методологічний інструментарій реалізації антикорупційної політики.

Зазначено, що пріоритетним завданням у напрямку запобігання корупції є попередження виникнення та поширення корупції. Важливим дієвим превентивним заходом запобігання корупції є антикорупційна експертиза. Проаналізовано становлення та еволюцію антикорупційної експертизи в системі заходів запобігання корупції.

Періодизацію становлення правового регулювання антикорупційної експертизи в Україні виокремлено за такими темпоральними етапами розвитку: 1) 2008-2010 рр. – запровадження інституту антикорупційної експертизи у законодавстві України; 2) 2011-2013 рр. – удосконалення інституту антикорупційної експертизи в результаті прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції України; 3) 2014 – дотепер – суттєва трансформація інституту антикорупційної експертизи в результаті прийняття Закону України «Про запобігання корупції», затвердження оновленого Порядку проведення антикорупційної експертизи Мін'юстом, Методології проведення антикорупційної експертизи Мін'юстом, Порядку проведення антикорупційної експертизи НАЗК, Методології проведення антикорупційної експертизи НАЗК.

Встановлено, що антикорупційна експертиза має свої особливості та відрізняється від інших видів правових експертиз. Антикорупційну експертизу в публічному адмініструванні визначено як діяльність уповноважених суб'єктів щодо дослідження чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів на наявність у них корупціогенних властивостей норм, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. До особливих ознак антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні віднесено такі: мета – виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією; суб'єкти проведення (органи публічної влади, громадськість); результатом є нормативно-правовий акт, у якому відсутні або мінімізовані корупціогенні чинники; експертні висновки мають не ретроспективне, а перспективне спрямування; є превентивним заходом запобігання корупції.

Враховуючи вимоги ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» види антикорупційної експертизи класифіковано за такими критеріями: 1) в залежності

від суб'єктів проведення (державна і громадська); 2) за об'єктом проведення (проектів нормативно-правових актів, що подаються на розгляд КМУ і ВРУ; чинних нормативно-правових актів; нормативно-правових актів державних органів, що підлягають державній реєстрації; 3) за способом призначення (обов'язкова, факультативна). Зазначено, що антикорупційну експертизу можна класифікувати за іншими критеріями.

З'ясовано, що у проведенні антикорупційної експертизи беруть участь різні суб'єкти, які відрізняються один від одного своїм правовим статусом. Суб'єкти проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні визначено як органи публічної влади та громадськість, які наділені чинним законодавством правами, обов'язками і гарантіями у сфері проведення антикорупційної експертизи. Суб'єктів проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні класифіковано на суб'єктів, які наділені владними повноваженнями (Мін'юст; Антикорупційний Комітет; НАЗК) та суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями (громадськість). Мін'юст та Антикорупційний Комітет здійснюють антикорупційну експертизу обов'язково, а НАЗК та громадськість за власною ініціативою. Кожен суб'єкт здійснює антикорупційну експертизу в межах встановленої законодавством компетенції.

Запропоновано під процедурою проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні розуміти встановлений законодавством порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо здійснення аналізу, перевірки та оцінки чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів на відповідність корупціогенним факторам. У процедурі проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні виділено такі стадії: 1) ініціювання антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів; 2) аналіз, перевірка та оцінка чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів на відповідність корупціогенним факторам; 3) підготовка висновку та розробка рекомендацій щодо усунення корупціогенних чинників. Кожна стадія процедури

проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні містить етапи в залежності від того який суб'єкт її здійснює.

Обґрунтовано, що міжнародні стандарти правового регулювання антикорупційної експертизи відображені в міжнародних актах універсального та регіонального рівня. Серед цих міжнародних документів виділено міжнародні акти загального характеру, які регулюють антикорупційну експертизу опосередковано, та міжнародні документи, які безпосередньо стосуються антикорупційної експертизи. Зазначено, що основою для встановлення міжнародних стандартів правового регулювання антикорупційної експертизи є Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року та проти корупції 2003 року.

Встановлено, що у більшості зарубіжних країн порядок і правила оцінки нормативно-правових актів на корупціогенність не регламентовано. У деяких країнах в регламентах вищого законодавчого органу йдеться лише про можливість здійснення правової експертизи. Антикорупційну експертизу можуть здійснюють комітети парламентів і юридичні відділи апаратів парламентів, адміністрації президента (апарату уряду), а за дорученням останнього – міністерство юстиції відповідної країни в межах правової експертизи (Литва, Киргизстан, Вірменія, Молдова, Нідерланди). У деяких країнах (Болгарія, Велика Британія, Хорватія) інститут антикорупційної експертизи відсутній. Аналіз зарубіжного досвіду вказує на необхідність детальної регламентації проведення антикорупційної експертизи, оскільки в деяких країнах такий превентивний захід запобігання корупції є не обов'язковим етапом проходження нормативно-правового акту або його взагалі не передбачено. Зроблено висновок, що встановлення у міжнародних актах чіткого розуміння сутності та призначення антикорупційної експертизи сприятиме створенню ефективного правового регулювання цього інституту в зарубіжних країнах.

Сформульовано напрями удосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні.

Ключові слова: антикорупційна експертиза, публічне адміністрування, корупція, запобігання, антикорупційне законодавство, нормативно-правовий акт.

SUMMARY

Dasiuk V.V. Legal regulation of anti-corruption expertise in public administration. – Qualification scientific work on the rights of manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 Law. – Kyiv National University of Technologies and Design, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kyiv, 2023.

The dissertation provides a theoretical generalization and solution to a scientific problem, which is to determine the essence and features of the legal regulation of anti-corruption expertise in public administration.

It is substantiated that in order to overcome corruption, the state should carry out effective activities aimed at preventing this negative phenomenon. Prevention of corruption is defined as a special type of activity in the field of public administration, which consists in the implementation by authorized subjects of measures aimed at eliminating the factors that generate corruption. Prevention of corruption as a special type of activity in public administration is aimed at implementing the anti-corruption function of the state. The anti-corruption function is proposed to be understood as an independent and priority direction of the state anti-corruption policy, which is carried out with the help of a complex of legal, economic, educational, organizational and other measures aimed at creating a system of preventing and countering corruption, eliminating the causes of its occurrence, ensuring the protection of rights and legal interests of citizens and society in the field of anti-corruption relations.

The main features of the anti-corruption function of the state include the following: it is an immanent attribute of a modern democratic state, that is, it follows from its internal nature (immanent function of the state); represents the content of the anti-

corruption policy; is carried out with the help of organizational and legal, informational, socio-economic, educational, cultural and special legal means; aimed at anti-corruption relations, the structure of which depends on the level of development of the national anti-corruption system in a specific country, the degree of its globalization and transparency; the anti-corruption function is organically connected with the level of development of legal culture, legal society and anti-corruption law; a specific feature of the anti-corruption function is that anti-corruption relations are both an object of regulation and an object of protection; the anti-corruption function of the state is formed and implemented under the influence of a complex of objective and subjective factors: a) the process of implementation of the anti-corruption function of the state is influenced by the level of its economic development; b) the level of development of the state itself, both legal and neighboring countries, has a significant impact on the anti-corruption function of the state; c) formation of the anti-corruption law paradigm; d) existence of effective anti-corruption legislation; e) level of development of national anti-corruption technologies.

The prerequisites for the formation of the anti-corruption function as a separate function of the state include: specified the subject area of anti-corruption relations - public space (mandatory presence of a subject of public authority); at the level of Laws and by-laws, corruption prevention subjects with functions and powers inherent only to them are defined; the subject competence of the national corruption prevention system as a system has been built - the Anti-corruption Strategy for 2021-2025, the preparation and submission of the NASK to the CMU of the project of the national report on the implementation of the principles of the anti-corruption policy, annual parliamentary hearings on the implementation of the Anti-corruption Strategy; the main principles and limits of social relations in the public space regarding the prevention of corruption are determined; a layer of tasks was formed, as well as its own methodological tools for the implementation of anti-corruption policy.

It is noted that the priority task in the direction of corruption prevention is the prevention of the occurrence and spread of corruption. Anti-corruption expertise is an important effective preventive measure to prevent corruption. The formation and

evolution of anti-corruption expertise in the system of measures to prevent corruption is analyzed.

The periodization of the formation of the legal regulation of anti-corruption expertise in Ukraine is distinguished according to the following temporal stages of development: 1) 2008-2010 – introduction of the institute of anti-corruption expertise in the legislation of Ukraine; 2) 2011-2013 – improvement of the institute of anti-corruption examination as a result of the adoption of the Law of Ukraine «On the Principles of Prevention and Counteraction of Corruption» and the approval of the Procedure for conducting anti-corruption examination by the Ministry of Justice of Ukraine; 3) 2014 - until now - significant transformation of the institute of anti-corruption examination as a result of the adoption of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption», approval of the updated Procedure for conducting anti-corruption examination by the Ministry of Justice, Methodology for conducting anti-corruption examination by the Ministry of Justice, Procedure for conducting anti-corruption examination of the NAK, Methodology for conducting anti-corruption examination NAZK.

It has been established that anti-corruption expertise has its own characteristics and differs from other types of legal expertise. Anti-corruption expertise in public administration is defined as the activity of authorized subjects regarding the study of current normative legal acts and draft normative legal acts for the presence in them of corruption-inducing properties of norms that contribute or may contribute to the commission of corruption offenses or offenses related to corruption. The special features of anti-corruption examination in public administration include the following: the goal is to identify factors in current normative legal acts and draft normative legal acts that contribute or may contribute to the commission of corruption offenses or offenses related to corruption; subjects of the event (public authorities, the public); the result is a normative legal act in which corruption-inducing factors are absent or minimized; expert conclusions are not retrospective, but prospective; is a preventive measure to prevent corruption.

Taking into account the requirements of Art. 55 of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» types of anti-corruption examination are classified according to the following criteria: 1) depending on the subjects of the conduct (state and public); 2) by the object of implementation (projects of normative legal acts submitted for consideration by the CMU and Verkhovna Rada; current normative legal acts; normative legal acts of state bodies subject to state registration; 3) by the method of appointment (mandatory, optional). It is noted that anti-corruption examination can be classified according to other criteria.

It has been found that various entities, which differ from each other in their legal status, participate in the anti-corruption examination. The subjects of anti-corruption examination in public administration are defined as public authorities and the public, which are endowed by current legislation with rights, obligations and guarantees in the field of anti-corruption examination. Subjects of anti-corruption examination in public administration are classified into subjects that are empowered (Ministry of Justice; Anti-corruption Committee; NAZK) and subjects that are not empowered (the public). The Ministry of Justice and the Anti-corruption Committee carry out anti-corruption expertise as a matter of course, and the NAKC and the public on their own initiative. Each subject carries out anti-corruption expertise within the limits of competence established by law.

It is suggested that the procedure for anti-corruption examination in public administration should be understood as the procedure established by the legislation for the activities of authorized subjects regarding the analysis, verification and evaluation of current legal acts and draft legal acts for compliance with corruption-inducing factors. In the procedure of anti-corruption examination in public administration, the following stages are distinguished: 1) initiation of anti-corruption examination of current normative legal acts and draft normative legal acts; 2) analysis, verification and assessment of current regulatory and legal acts and projects of regulatory and legal acts for compliance with corruption-inducing factors; 3) preparation of a conclusion and development of recommendations for the elimination of corruption-inducing factors.

Each stage of the procedure for conducting an anti-corruption examination in public administration contains stages depending on which subject carries it out.

It is substantiated that international standards of legal regulation of anti-corruption examination are reflected in international acts of the universal and regional level. Among these international documents, international acts of a general nature, which indirectly regulate anti-corruption expertise, and international documents that directly relate to anti-corruption expertise are distinguished. It is noted that the basis for establishing international standards of legal regulation of anti-corruption expertise is the UN Convention against Transnational Organized Crime of 2000 and against Corruption of 2003.

It has been established that in most foreign countries the procedure and rules for assessing normative legal acts for corruption are not regulated. In some countries, the regulations of the highest legislative body refer only to the possibility of conducting a legal examination. Anti-corruption examination can be carried out by committees of parliaments and legal departments of the apparatuses of parliaments, the administration of the president (government apparatus), and on the authority of the latter - the Ministry of Justice of the relevant country within the scope of legal examination (Lithuania, Kyrgyzstan, Armenia, Moldova, the Netherlands). In some countries (Bulgaria, Great Britain, Croatia) there is no anti-corruption examination institute. The analysis of foreign experience points to the need for detailed regulation of anti-corruption examination, since in some countries such a preventive measure to prevent corruption is not a mandatory stage of passing a normative legal act or it is not provided for at all. It was concluded that the establishment of a clear understanding of the essence and purpose of anti-corruption expertise in international acts will contribute to the creation of effective legal regulation of this institute in foreign countries.

Directions for improving the legal regulation of anti-corruption expertise in public administration have been formulated.

Key words: anti-corruption expertise, public administration, corruption, prevention, anti-corruption legislation, normative legal act.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Дасюк В.В. Види та моделі корупційної поведінки в публічному адмініструванні. *Європейські перспективи*. 2021. №. 4. С. 176-182. DOI: <https://doi.org/10.32782/EP.2021.4.27>.
2. Victor Dasiuk. The influence of GRECO and SIGMA on the legal regulation of anti-corruption expertise in public administration in Ukraine. *Europska veda*. 2022. № 2. P. 50-54.
3. Дасюк В.В. Поняття та ознаки антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні. *Економіка. Фінанси. Право*. 2023. № 7. С. 60-62. DOI: <https://doi.org/10.37634/efp.2023.7.12>.
4. 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. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-10\(24\)-253-263](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-10(24)-253-263).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Ковальчук А.Ю., Дасюк В.В. Антикорупційна експертиза у системі забезпечення економічних прав громадян. *Актуальні проблеми інноваційного розвитку кластерного підприємництва в Україні: матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф. (27 березня 2020 р., м. Київ)*. Київ: КНУТД, 2020. С. 179-182.
2. Дасюк В.В. Теоретико-пізнавальні проблеми високорівневої корупції в публічному адмініструванні в Україні. *The XII International Science Conference «About modern problems in science and ways to solve them»*, December 06 – 08, 2021, Graz, Austria. С. 179-182.
3. Дасюк В.В. Понятійно-категорійний апарат праворозуміння корупції. *The XIII International Science Conference «Perspective of science and practice»*, December 13 – 15, 2021, Amsterdam, Netherlands. С. 94-96.

4. Дасюк В.В. Актуальні характеристики корупції в середніх ешелонах влади та «низової корупції» в Україні. *Основні права людини і громадянина: матеріали Всеукраїнського студентського круглого столу*, м. Київ, 10 грудня 2021 року / відп. ред. А.Ю. Олійник, А. А. Телестакова. Київ: КНУТД, 2021. С. 77-79.

5. Дасюк В.В. Правове регулювання антикорупційної експертизи в країнах Європейського Союзу. *Основні права людини і громадянина в умовах глобалізації: матеріали Всеукраїнського науково-практичного круглого столу* (23 листопада 2022 р., м. Київ, КНУТД) / відп. ред. А.Ю. Олійник, Ю.В. Оніщик. К.: КНУТД, 2022. С. 129-132.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	16
ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ	24
1.1. Запобігання корупції як особливий вид діяльності в публічному адмініструванні	24
1.2. Антикорупційна експертиза в системі заходів запобігання корупції в публічному адмініструванні: становлення та еволюція	45
Висновки до розділу 1.....	68
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ	71
2.1. Правова природа, поняття, ознаки та види антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні	71
2.2. Суб'єкти проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні	84
2.3. Процедура проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні	102
Висновки до розділу 2	121
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ	123
3.1. Міжнародний та зарубіжний досвід правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні	123

3.2. Напрями удосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні	148
Висновки до розділу 3	167
ВИСНОВКИ	170
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	176
ДОДАТКИ	198

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВРУ – Верховна Рада України

КМУ – Кабінет Міністрів України

Мін'юст – Міністерство юстиції України

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

Антикорупційний Комітет – Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ЄС – Європейський Союз

GRECO – Група держав проти корупції

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Корупція є небезпечним явищем, що становить загрозу національній безпеці України та демократичному розвитку держави, а також негативно впливає на всі сфери суспільного життя. З метою подолання корупції держава має здійснювати ефективну діяльність, спрямовану на профілактику корупційних діянь, усунення причин та умов поширення корупції.

Одним із основних факторів, що можуть сприяти виникненню корупції в державі, є нормативно-правові акти. Сьогодні корупціогенні властивості нормативно-правових актів є проблемою, яка потребує злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх уповноважених суб'єктів владних повноважень. Виявленню й усуненню корупціогенних чинників у нормативно-правових актах покликана антикорупційна експертиза як превентивний захід запобігання корупції, спрямований на усунення причин, сприятливих для вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Існування корупційних норм у нормативно-правових актах зумовлено правовою невизначеністю сутності та особливостей проведення антикорупційної експертизи. Досягнення зменшення корупційного рівня шляхом усунення передумов виникнення корупції через застосування такого профілактичного інструменту як антикорупційна експертиза можливо за умови створення належного правового регулювання цього особливого виду діяльності у сфері публічного адміністрування.

Питанням запобігання та протидії корупції присвячені праці таких науковців різних галузей права, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.О. Бригінець, В.М. Гаращук, О.Р. Дашковська, Б.Р. Заяць, О.В. Іванов, О.М. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Л.М. Корнута, М.О. Лисенко, І.О. Луговий, Я.І. Маслова, М.І. Мельник, Д.Г. Михайленко, Є.В. Невмержицький, О.В. Новіков, А.Ю. Олійник, Ю.В. Оніщик, В.Л. Ортинський, Р.В. Перелигіна,

С.Я. Петрашко, Р.О. Рева, С.С. Рогульський, Б.В. Романюк, К.В. Ростовська, Н.В. Сметаніна, О.В. Терещук, В.М. Трепак, Т.Б. Хабарова, С.О. Шатрава та ін.

Незважаючи на значне зацікавлення науковців проблематикою запобігання та протидії корупції чимало питань і досі залишаються дослідженими фрагментарно та потребують наукового опрацювання, це у повній мірі стосується і антикорупційної експертизи як одного із заходів запобігання корупції. Усі перераховані обставини у їх комплексі зумовлюють необхідність проведення дослідження правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні. Цим і визначена актуальність обраної теми та спрямованість дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано відповідно до Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, затвердженої Законом України від 20 червня 2022 року № 2322-ІХ, Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04 березня 2023 року № 220, Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, Плану науково-дослідних робіт Київського національного університету технологій та дизайну за темою «Правове забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів правових відносин у сфері публічного адміністрування» (номер державної реєстрації 0122U201691).

Мета і завдання дослідження. *Метою* роботи є визначення сутності та особливостей правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні, а також формування напрямів удосконалення у цій сфері.

Для досягнення зазначеної мети поставлені такі *завдання*:

- охарактеризувати запобігання корупції як особливий вид діяльності в публічному адмініструванні;
- вивчити становлення та еволюцію інституту антикорупційної експертизи в системі заходів запобігання корупції в публічному адмініструванні;
- визначити правову природу, поняття, ознаки та види антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні;

- встановити суб'єктів проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні;
- з'ясувати процедуру проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні;
- проаналізувати міжнародний та зарубіжний досвід правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні;
- сформулювати напрями удосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні.

Предмет дослідження – правове регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні.

Методи дослідження. Дослідження проведено з використанням загальнонаукових та спеціальних методів, які були обрані з урахуванням поставленої мети, визначених завдань, об'єкта та предмета дослідження. *Формально-логічний* метод застосовано під час дослідження запобігання корупції як особливого виду діяльності в публічному адмініструванні, особливостей формування понятійно-категорійного апарату теорії антикорупційної політики держави, зокрема при визначенні антикорупційної функції держави (підрозділ 1.1). За допомогою *історико-правового* методу проаналізовано і систематизовано становлення та еволюцію правового регулювання антикорупційної експертизи в Україні (підрозділ 1.2). За допомогою *діалектичного* методу визначено правову природу, поняття, ознаки та види антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні, а також з'ясовано процедуру проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні (підрозділи 2.1, 2.3). *Структурно-функціональний* метод застосовано під час встановлення особливостей правового регулювання суб'єктів проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні (підрозділ 2.2). *Порівняльно-правовий* метод використано під час аналізу міжнародного та зарубіжного досвіду правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні (підрозділ 3.1).

Статистичний метод застосовано під час наведення результатів діяльності суб'єктів проведення антикорупційної експертизи (підрозділ 3.2). Методи *моделювання, аналізу та синтезу* використані при розробці напрямів удосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні (підрозділ 3.2).

Нормативну основу дослідження склали Конституція України, Закон України «Про запобігання корупції», наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 року № 383/5 «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи», наказ Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 року № 1395/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи», наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 липня 2020 року № 325/20 «Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції», наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 18 травня 2023 року № 109/23 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції», інші нормативно-правові акти.

Емпіричну базу дослідження становлять наукові, публіцистичні, довідкові, енциклопедичні, монографічні видання, узагальнення діяльності суб'єктів, уповноважених на проведення антикорупційної експертизи.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших в Україні комплексним, науковим, монографічним дослідженням правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень та висновків. Основні з них такі:

вперше:

– обґрунтовано, що запобігання корупції є особливим видом діяльності у сфері публічного адміністрування, який полягає у здійсненні уповноваженими суб'єктами заходів, спрямованих на усунення чинників, що породжують корупцію;

– наведено аргументацію і висунуто гіпотезу щодо необхідності формування окремої, антикорупційної функції держави як самостійного і пріоритетного напрямку

державної антикорупційної політики, котрий здійснюється за допомогою комплексу правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції, усунення причин її виникнення, забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та суспільства у сфері антикорупційних відносин; встановлено передумови її формування; виявлено необхідність у виробленні деонтологічних засад антикорупційної функції держави, які може бути структуровано в окремий інститут у межах антикорупційного права; визначено основні ознаки антикорупційної функції держави;

– здійснено періодизацію становлення правового регулювання антикорупційної експертизи в Україні за такими темпоральними етапами розвитку: 1) 2008-2010 рр. – запровадження інституту антикорупційної експертизи у законодавстві України; 2) 2011-2013 рр. – удосконалення інституту антикорупційної експертизи; 3) 2014 – дотепер – суттєва трансформація інституту антикорупційної експертизи;

– аргументовано, що міжнародні стандарти правового регулювання антикорупційної експертизи відображені в міжнародних актах універсального та регіонального рівня, серед яких доцільно виділяти міжнародні акти загального характеру, які регулюють антикорупційну експертизу опосередковано, та міжнародні документи, які безпосередньо стосуються антикорупційної експертизи;

удосконалено:

– визначення поняття антикорупційна експертиза як діяльності уповноважених суб'єктів щодо дослідження чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів на наявність у них корупціогенних властивостей норм, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією;

– наукові підходи до з'ясування особливих ознак антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні, до яких віднесено: мета – виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією; суб'єкти проведення (органи публічної

влади, громадськість); результатом є нормативно-правовий акт, у якому відсутні або мінімізовані корупціогенні чинники; експертні висновки мають не ретроспективне, а перспективне спрямування; є превентивним заходом запобігання корупції;

– розуміння процедури проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні як встановлений законодавством порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо здійснення аналізу, перевірки та оцінки чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів на відповідність корупціогенним факторам;

– стадії процедури проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні, до яких віднесено: 1) ініціювання антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів; 2) аналіз, перевірка та оцінка чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів на відповідність корупціогенним факторам; 3) підготовка висновку та розробка рекомендацій щодо усунення корупціогенних чинників;

набули подальшого розвитку:

– наукові погляди щодо антикорупційної експертизи як виду правової експертизи, яка має свої особливості та відрізняється від інших видів правових експертиз;

– наукові положення про види антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні;

– особливості правового регулювання суб'єктів проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні;

– дослідження міжнародного та зарубіжного досвіду з метою визначення напрямів удосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що сформульовані у роботі висновки і пропозиції можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* – як підґрунтя для проведення подальших наукових досліджень правового регулювання антикорупційної експертизи в

публічному адмініструванні;

– *правотворчій діяльності* – для вдосконалення чинного законодавства, що регулює порядок та особливості проведення антикорупційної експертизи;

– *правозастосовній діяльності* – для застосування уповноваженими суб'єктами норм чинного законодавства у процесі проведення антикорупційної експертизи (лист Державного агентства водних ресурсів України від 21 липня 2023 року № 3584/9/13/11-23);

– *освітньому процесі* – під час розробки та викладанні навчальних дисциплін «Актуальні проблеми антикорупційного права» та «Адміністративне право» (акт про впровадження у освітній процес Київського національного університету технологій та дизайну результатів дисертаційного дослідження від 31 травня 2023 року).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною завершеною науковою працею. Основні положення, що характеризують наукову новизну дослідження, теоретичне і практичне значення його результатів, розроблені дисертантом особисто. У тезах доповіді, опублікованій у співавторстві, частка дисертанта становить 50 %. Ідеї та розробки співавторів у дисертації не використовувалися.

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення дисертації оприлюднено на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних заходах, а саме: «Актуальні проблеми інноваційного розвитку кластерного підприємництва в Україні» (м. Київ, 27 березня 2020 р.); «About modern problems in science and ways to solve them» (Австрія, 06-08 грудня 2021 р.); «Perspective of science and practice» (Нідерланди, 13-15 грудня 2021 р.); «Основні права людини і громадянина» (м. Київ, 10 грудня 2021 р.); «Основні права людини і громадянина в умовах глобалізації» (м. Київ, 23 листопада 2022 р.).

Структура та обсяг дисертації. Структура складається з вступу, трьох розділів, що охоплюють сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 201 сторінка. Список використаних джерел містить 211 найменувань, розміщених на 25 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

1.1. Запобігання корупції як особливий вид діяльності в публічному адмініструванні

Одна із реальних та водночас найбільших загроз у нашій державі це надвисокий рівень корупції. Корупція є складним та небезпечним явищем, як для суспільства, так і для держави, оскільки пов'язане із механізмами публічного адміністрування та спрямоване на протиправне використання державними особами покладених на них повноважень [1, с. 176].

У всесвітньому Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index), розрахованого міжнародною організацією Transparency International, Україна у 2022 році посіла 116 місце зі 180 країн, що свідчить про неефективну діяльність у напрямку запобігання корупції [2].

Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, розв'язання якої для багатьох країн є надважливою справою. Для України вона стала чинником, що реально загрожує національній безпеці і конституційному ладу [3, с. 3]. Корупція не лише впливає на соціально-політичне середовище в державі, але й зумовлюється політичним устроєм, економічним становищем, соціокультурними причинами, сукупністю негативних поглядів, установок та дій посадових осіб, державних і недержавних організацій, громадських організацій, які спрямовані на задоволення особистих та корисливих інтересів шляхом підкупу, хабарництва, зловживання владою, надання пільг і переваг усупереч суспільним інтересам [4, с. 34]. Коли держава не виконує своїх функцій, у ній не дотримуються принципи законності та верховенства права; коли інтереси окремих осіб панують над інтересами суспільства і держави, тоді стрімко спадає рівень довіри громадян до державної влади, настає так звана «криза легітимності» і

внаслідок цього руйнується політична система зв'язків між державою і суспільством, заснована на праві [5, с. 15].

Зважаючи на те, що корупція в сучасних умовах стала чинником, що негативно впливає на всі сфери суспільного життя, виступає серйозною перешкодою для здійснення системних реформ, становить загрозу національній безпеці України, є однією з основних причин падіння суспільної довіри до інститутів публічної влади, здійснення ефективної діяльності у напрямку запобігання корупції в публічному адмініструванні має базуватися, насамперед, на чіткому науковому розумінні її сутності, загальних напрямів та пріоритетів [6, с. 28].

У вітчизняній юридичній літературі відсутній єдиний підхід до визначення поняття «корупція» [7, с. 183]. Семантично поняття «корупція» походить від лат. слова *corumpo*, що перекладається як: 1) псувати, пошкоджувати, марнувати; призводити до занепаду; 2) виснажувати; 3) знищувати, розбивати; губити, руйнувати; 4) спокушати, розбещувати, підкуповувати; 5) спотворювати, перекручувати, фальсифікувати; 6) ганьбити, безчестити. Крім того, в латинській мові є слово *corruptio*, яке має значення: 1) підкуп, спокушання; 2) псування, занепад; 3) зіпсованість, зрадливість [8, с. 43-44]. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови дефініція «корупція» тлумачиться як використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення; підкупність, продажність урядовців і громадських діячів [9, с. 275].

О.В. Терещук зазначає, що корупція включає у себе протизаконні діяння посадових осіб, спрямовані на особисте збагачення, а також стійкий зв'язок представників владно-управлінських структур зі злочинним середовищем і сприяння йому у проведенні протиправної діяльності за рахунок використання наданих їм державою повноважень [10, с. 15]. У свою чергу Р.М. Тучак розглядає поняття «корупція» у трьох вимірах: а) політичному, який виражається в проникненні осіб кримінальної орієнтації в структури політичної влади і використанні їх можливостей для задоволення своїх злочинних потреб;

б) соціально-економічному, що полягає у спотворенні (викривленні) корумпованим держапаратом рішень держави з соціально-економічних питань, а також численними випадками допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління; в) правовому, для якого характерне лобіювання інтересів у процесі законотворчої діяльності [11, с. 204].

На думку Є.В. Невмержицького зміст корупції зумовлений політичними, економічними і психологічними чинниками, системою негативних поглядів, переконань, установок і діянь окремих громадян, посадових осіб владних інститутів, державних, громадських та приватних організацій, політичних партій, спрямованих на задоволення особистих корисливих, групових або корпоративних інтересів шляхом підкупу, зловживання владою, хабарництва, надання пільг та переваг усупереч суспільним відносинам [12, с. 128]. С.С. Рогульський зміст корупції визначає як незаконне одержання майнових та немайнових благ, послуг та переваг уповноваженими особами шляхом використання свого посадового статусу та пов'язаних із займаною посадою можливостей, а також підкуп зазначених осіб шляхом незаконного надання їм фізичними особами та уповноваженими представниками юридичних осіб таких благ, послуг та переваг з метою отримання від посадових осіб певних привілеїв [13, с. 10].

О.Я. Прохоренко трактує корупцію в загальному та буквальному розумінні як зловживання державною владою з метою особистої вигоди, це система відносин, яка допомагає власникам капіталу купувати все – пільги, вплив, закони, рішення на свою користь, заступництво законодавчої, виконавчої та судової влади [14, с. 68]. В.С. Журавський, М.І. Михальченко, О.М. Михальченко під корупцією розуміють діяльність або навмисну бездіяльність, які проявляються у порушенні закону, використанні державних і публічних посад для протиправного збагачення або отримання вигод, що порушують права інших соціальних суб'єктів: держави, недержавних організацій та установ, колективів, осіб [15, с. 73]. С.Я. Петрашко вважає, що корупція – це протиправна діяльність публічних службовців у державному або приватному секторах, яка проявляється в порушенні покладених на них посадових обов'язків та має на меті отримання особистих благ або

задоволення інтересів третіх осіб [16, с. 6]. В.М. Трепак під поняттям корупції розуміє негативне соціальне явище, яке вражає публічний апарат управління та недержавний сектор управлінської діяльності, та яке виражається у використанні посадовими особами, державними, муніципальними службовцями, а також особами, які виконують управлінські функції в комерційних та некомерційних організаціях, своїх службових повноважень у власних корисливих інтересах, а також надання незаконних винагород вказаним особам [17, с. 54].

У Законі України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР корупція визначалася як діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [18]. Згідно Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року № 1506-VI корупція розумілася як використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей [19]. Відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року № 3206-VI корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в Законі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [20].

У чинному Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII встановлено, що корупція – це використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 зазначеного Закону, наданих їй службових повноважень чи

пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [21]. Це законодавче визначення охоплює як публічний, так і приватний сектор управлінських відносин, тоді як корупція у вузькому значенні охоплює лише відносини публічного управління. Водночас, корупція у широкому розумінні цього поняття охоплює також явища політичної корупції (лобізм, протекціонізм тощо). Отже, законодавчо закріплене визначення корупції займає проміжну ланку між широким та вузьким значенням цього поняття з тенденцією до розширення [22, с. 44-45].

Отже, корупція являє собою протиправне використання уповноваженим суб'єктом свого службового становища всупереч службовим та суспільним інтересам, з корисливою метою задоволення власних інтересів або інтересів інших осіб [22, с. 32]. Корупція – це цілий процес, в якому обов'язково наявні дві сторони. Корупція з одного боку полягає у наданні чи обіцянці надати однією особою певні блага матеріального чи нематеріального характеру іншій особі, яка шляхом незаконного використання свого службового становища чи владних повноважень має вчинити певні дії на користь і в інтересах надавача благ. З іншого боку, корупція визначається як зловживання особою, яка наділена певними владними функціями, своїми повноваженнями та впливом задля отримання неправомірної матеріальної чи нематеріальної користі для себе чи пов'язаних третіх осіб. При цьому обидві сторони передбачають одержання вигоди і діють з конкретно визначеною метою, усвідомлюючи протиправність своїх діянь і переслідуючи винятково корисливі мотиви [23, с. 14].

Поняття «корупція» характеризується такими ознаками: це діяльність (сукупність діянь у формі дії або бездіяльності); корупційне діяння вчиняється виключно спеціальним суб'єктом; корупція завжди пов'язана із порушенням

встановлених чинним законодавством вимог, заборон та обмежень, протиправним використанням наданих державою повноважень, посадового становища, можливостей займаної посади в органі публічної влади; метою вчинення корупційного діяння є корисливе одержання неправомірної вигоди (матеріальних та нематеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг) або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди; сферою поширення корупції є публічне адміністрування, відповідно в якій, суб'єкти уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування реалізують свої владні повноваження; при вчиненні корупційного діяння задовольняються особистий інтерес посадової особи чи інтерес третіх осіб [24, с. 32-34].

Найбільш поширеною і функціональною видів корупції є класифікація за рівнем організації та розповсюдження корупційних відносин, в межах якої виокремлюються чотири рівні (види) корупції [25, с. 75-77; 26, с. 112; 27; 1, с. 178-181; 28, с. 179-182; 29, с. 77-79; 30, с. 95-96]:

1) «високорівнева» (або «елітарна», «можновладна») корупція характерна для вищих ешелонів влади (вищі органи влади, центральні органи виконавчої влади, центральні апарати правоохоронних органів та судової гілки влади). Очевидно, що першочергово на цьому рівні розробляються корупційні схеми, створюються корупційні мережі. «Високорівнева корупція» уражає митну сферу, бюджетну сферу (враховуючи міжнародну валютну допомогу, гуманітарну допомогу), приватизацію державного майна, паливно-енергетичний сектор. Корупція такого виду негативно впливає на здійснення контролю за тіньовою економікою та нелегальним бізнесом, зумовлює несправедливий, нецільовий та протизаконний розподіл державної власності, землі та природних багатств України. «Високорівнева корупція» становить найбільшу небезпеку для держави та суспільства, оскільки представники вищих органів державної влади є розпорядниками бюджетних коштів, державного майна;

2) корупція в середніх ешелонах влади (обласного рівня). Майже схожа з «можновладною корупцією». Однак, у зв'язку з меншим рівнем повноважень відрізняється меншими можливостями службовцями обласного рівня

використовувати державну власність у своїх особистих цілях. Тут менші фінансові потоки, менша кількість великих об'єктів державної власності, обмежені й владні повноваження чиновництва. Проте, враховуючи численну кількість чиновників в апаратах структурних підрозділів органів державної влади, шкода від корупційних діянь, здійснених на цьому рівні навряд чи менша;

3) корупція «низова» (дрібного чиновництва), охоплює клас державних службовців, які безпосередньо проводять роботу з підготовки управлінських рішень, висновків, готують або видають відповідні дозволи, інші документи, здійснюють контрольні дії, розслідування справ, безпосередньо притягають до правової відповідальності (рівень районів, міст, районів у містах). Безпосереднім об'єктом корупції у даному випадку є задоволення «поточних» потреб громадянина владно-політичного характеру (отримання довідки, фінансової допомоги, отримання дозвільних документів, здійснення реєстраційного обліку тощо). Сферами широкого поширення дрібної корупції є: митна сфера (дрібні порушення правил митного режиму, дрібна контрабанда, тощо); контрольно-наглядова діяльність; правоохоронна діяльність; сфера дрібного підприємництва; дозвільно-ліцензійна система; житлово-комунальне та побутове обслуговування населення; система охорони здоров'я; сфера освіти та дошкільного виховання. Додатково небезпека даного виду корупції полягає й у тому, що саме завдяки корупційним діям дрібного чиновництва у громадян формується негативне сприйняття діяльності органів державної влади та державного апарату службовців;

4) корупція «від злиднів». Ймовірно один з безпечних видів корупції. Поодинокі корупційні дії здійснюються дрібним чиновництвом не на постійній основі, а у випадках коли вже склалося «зовсім скрутне матеріальне становище». Відносна безпечність даного виду корупції полягає у тому, що корупційні дії вчиняються посадовими особами, які люблять свою державу, поважають свій народ і мають достатньо високий моральний рівень. Корупційні дії є нетиповими для таких осіб і вчиняються лише за вкрай несприятливих для них особистих обставин. В рамках аналізу корупції «від злиднів» можна припустити, що низьким

матеріальним забезпеченням службовців цього рівня держава сама провокує людей на неправомірні дії. Разом з цим небезпека цього рівня корупції проявляється у тому, що з часом особа може звикнути до додаткових матеріальних надходжень і почати самостійно за своєю ініціативою утворювати корупційні схеми та плани.

Корупція є побічним ефектом публічного адміністрування, адже найчастіше виступає способом тіньового лобіювання приватних інтересів. Її деструктивний характер зумовлений тим, що завдяки корупції з легального економічного обігу виводяться величезні фінансові потоки, нарощується потенціал тіньової економіки, відбувається створення перешкод для реалізації державної макроекономічної політики, підрив довіри до влади та криміналізація державного апарату, що, у свою чергу, призводить до втрати державою престижу на міжнародній арені, внутрішньої політичної й соціальної нестабільності, руйнації системи публічного адміністрування та безпеки [31, с. 180].

Публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямі [32, с. 666]. Слово «публічний» походить від лат. «громадський», «народний» і має такі дефініції: 1) який відбувається в присутності публіки, людей; публічний, гласний, відкритий; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний. Адміністрування саме по собі є управлінською діяльністю, оскільки латинське слово *administratio* означає «служіння», «допомогу», «управління» [33, с. 126].

В.К. Колпаков визначає публічне адміністрування як діяльність суб'єкта публічної адміністрації з виконання владних повноважень публічного змісту. Воно відбувається шляхом використання засобів управління, надання адміністративних послуг, участі у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією [34, с. 22; 11]. Ю.П. Битяк зазначає, що

публічне адміністрування – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [35, с. 7]. К.Л. Бугайчук вважає, що публічне адміністрування – це регламентована законами й іншими нормативно-правовими актами системна організуюча, владно-розпорядча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, яка спрямована на впорядкування їх організаційної структури, планування, підготовку, розробку та реалізацію управлінських рішень, організацію діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення їх повсякденної діяльності з метою досягнення суспільно корисних цілей і самої мети створення та діяльності відповідного суб'єкта адміністрування [36, с. 43].

У юридичній літературі відмічається, що публічне адміністрування можна розглядати з: а) організаційної точки зору. Публічне адміністрування складається із сукупності суб'єктів, які переважно займаються адміністративною діяльністю, тобто застосуванням норм адміністративного права. До публічного адміністрування в організаційному сенсі не належить правотворчість, політична діяльність та правосуддя; б) формальної точки зору. До публічного адміністрування належать усі види діяльності, які здійснюються суб'єктами публічної адміністрації незалежно від матеріального змісту цієї діяльності; в) матеріальної точки зору. Публічним адмініструванням визнається діяльність, яка знаходиться за межами законотворчості, правосуддя та політичної діяльності. Публічне адміністрування є складним видом діяльності не лише, у так би мовити, зовнішньому, а й також у внутрішньому вимірі, оскільки здійснюється за допомогою численних засобів, які тягнуть різні юридичні наслідки для об'єктів адміністративного впливу. З огляду на це слід розрізняти: а) втручальне публічне адміністрування, пов'язане з обмеженням прав, свобод та законних інтересів приватної особи, що дістає вияв у покладанні на неї обов'язків або обтяжень; б) сприяюче публічне адміністрування, що має на меті сприяння приватним

особам у реалізації наданих їм прав, свобод та законних інтересів. Воно пов'язується з наданням суб'єктами публічної адміністрації приватним особам послуг, дозволів, пільг, довідок тощо; в) забезпечувальне публічне адміністрування, що пов'язане із забезпеченням нормального (повноцінного) існування приватних осіб і відповідно спрямовується на вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням населення водою, електрикою, газом; наданням інформаційних, освітніх послуг тощо. Сюди можна віднести також діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо розбудови об'єктів інфраструктури (автомобільні шляхи, парки, спортивні споруди тощо). З огляду на викладене під публічним адмініструванням можна розуміти зовнішньоорієнтовану діяльність широкого кола суб'єктів (насамперед публічної адміністрації), пов'язану з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя Конституції та законів України, що має на меті задоволення публічного інтересу [37, с. 43-44].

Отже, категорію «публічне адміністрування» доцільно розглядати як: а) спосіб реалізації публічного інтересу як інтересу певної соціальної спільноти, об'єднаної у межах території держави; б) як механізм реалізації державної політики; в) як діяльність органів публічної влади, спрямована на досягнення загальносуспільних цілей. Визначення поняття «публічне адміністрування» у широкому розумінні певною мірою залежить від рівня розвитку демократичних відносин у суспільстві. Якщо держава характеризується як демократична, то публічне адміністрування можна визначити як професійну, оплачувану, фінансовану із державного та місцевих бюджетів діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, спрямовану на забезпечення прав, потреб та інтересів людини та громадянина, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності та інших учасників суспільних відносин у межах єдиної державної (публічної) політики. У вузькому, технократичному, розумінні публічне адміністрування будь-якої держави можна розглядати як сукупність дій уповноважених державою органів та їх посадових осіб, спрямованих на реалізацію заходів державної політики у всіх сферах життєдіяльності суспільства [38, с. 233].

З метою подолання корупції держава має здійснювати ефективну діяльність, спрямовану на запобігання цього негативного явища. Дієслово «запобігти» визначається як не допускати, заздалегідь відвертати що-небудь неприємне, небажане [39, с. 83-84]. М.І. Мельник зазначає, що запобігання корупції – це особливий вид соціального управління, напрям антикорупційної діяльності, який полягає в усуненні, нейтралізації чи обмеженні дії факторів корупції, цілеспрямованому впливі за допомогою комплексу спеціально розроблених законних засобів на систему суспільних відносин, що складаються у сфері реалізації публічної влади, що має на меті стимулювання осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та інших суб'єктів до правомірної поведінки у сфері публічної влади, перешкоджання вступу їх у корупційні відносини та припинення таких відносин [40, с. 21]. Основним завданням запобігання корупції є створення системи соціальних зв'язків, за якої істотно (до мінімуму) зменшується ймовірність виникнення ситуацій корумпування суспільних відносин. Запобігання корупції здійснюється двома основними шляхами: через стимулювання правомірної (некорупційної) поведінки; шляхом недопущення корупційної поведінки завдяки встановленим обмеженням, вимогам, відповідальності, іншим негативним наслідкам [22, с. 55].

Запобігання корупції є збірним поняттям, яке відображає діяльність щодо припинення корупції в Україні, попередження порушень антикорупційного законодавства, формування негативного ставлення до корупції, виявлення порушень антикорупційного законодавства та притягнення до відповідальності винних осіб. Запобігання корупції спрямовано превентивно убезпечувати суспільство від корупційних правопорушень. Його безпосередньою ціллю є не притягнення до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення, а запобігання виникненню передумов корупції (протиправному зв'язку із приватними особами, матеріальній чи моральній залежності публічного службовця тощо), зменшення латентності корупційних діянь та сприяння виявленню їхніх ознак у поведінці та житті посадовців. Запобігання корупції у публічному секторі можна визначити як сукупність суспільних відносин, що

виникають під час недопущення, відвернення та сприяння виявленню ознак корупції та порушень антикорупційних вимог, заборон, обмежень під час виконання владних повноважень. Отже, елементами механізму запобігання корупції є сукупність заходів, які спрямовані на попередження порушень антикорупційного законодавства та викорінення корупції як явища загалом; заходів, які спрямовані на виявлення корупційних правопорушень; заходів репресивного характеру, які направлені на ліквідацію вже вчинених корупційних правопорушень та притягнення винних осіб до юридичної відповідальності [39, с. 81, 84].

Т.В. Хабарова визначає зміст категорії запобігання корупції у широкому та вузькому значенні, відповідно до чого, у широкому значенні запобігання корупції являє собою дії невизначеного кола осіб, які в результаті прямо або опосередковано обумовлюють зниження рівня корупції у державі. У вузькому значенні запобігання корупції варто розуміти, як комплекс заходів, спрямованих на недопущення умов, які сприяють поширенню корупції, недопущення вчинення корупційних діянь в умовах потенційно сприятливих корупційній поведінці, відвернення корупційних наслідків та притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією осіб до відповідальності, які реалізуються в межах антикорупційної політики держави [24, с. 74].

Враховуючи викладене, доходимо до висновку, що запобігання корупції є особливим видом діяльності у сфері публічного адміністрування, яка спрямована на реалізацію антикорупційної функції держави.

У науковій літературі питання формування антикорупційної функції як окремої функції держави як українськими, так і зарубіжними дослідниками не порушувалося. У зв'язку з тим, що у наукових джерелах не простежується легітимізація антикорупційної функції держави вона не є концептуалізованою в межах антикорупційного права. Водночас центральний орган виконавчої влади – Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) – безпосередньо реалізує антикорупційну функцію держави та згідно з Законом

України «Про запобігання корупції» [21] виступає суб'єктом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Враховуючи глобалізаційні та транснаціональні антикорупційні аспекти, існує практична та теоретична потреба сформулювати уніфіковане визначення поняття антикорупційної функції держави на національному та уніфікованому рівнях, побудувати фундаментальне підґрунтя до формування категорійно-понятійного апарату.

Нині проактивне функціонування підсистем суспільства та швидкий розвиток технологій виступає основою для висунення гіпотези щодо необхідності альтернативного підходу до розуміння функцій держави. Однак, проаналізувавши низку джерел із теорії держави і права та конституційного права, можна зробити висновок, що дефініції поняття «функція держави» майже тотожні одне одному, зокрема: функція держави – це основна форма діяльності держави, яка виражає її сутність [41, с. 46;]; функція держави – це основний напрямок її діяльності, який виражає сутність і призначення держави в суспільстві [42, с. 6]; функція держави – це основний напрям і сторона діяльності держави, що виражає її сутність і соціальне призначення [43, с. 97]; функція держави – основний напрям її діяльності з управління суспільством, включаючи механізм державного впливу на розвиток суспільних процесів, в яких знаходить свій прояв її сутність і соціальне призначення [44, с. 63]; функція держави – головний напрям її внутрішньої та/або зовнішньої діяльності, що виражає і конкретизує класову і загальнолюдську сутність та призначення держави в суспільстві, цілі й завдання держави по управлінню суспільством у властивих їй формах та відповідними методами [45, с. 43].

У юридичній науці питання кількості функцій держави та їх класифікації є дискусійними. Це зумовлено різноманітністю критеріїв за допомогою яких виокремлюються державні функції. Типологізація функцій держави здійснюється за такими критеріями, як сфера суспільного життя, тривалість дії, характер функцій, територіальний масштаб, соціальна значущість, принцип поділу влади тощо. При цьому неможливо виділити якийсь один, найбільш вірний критерій,

оскільки державні функції використовуються з різною метою і не можуть замінити одна одну. Відповідно, одна й та сама функція може фігурувати у будь-якій класифікації. Варто також враховувати, що в залежності від обраного критерію класифікації державні функції деталізуються на окремі види, які охоплюють конкретні функції, властиві державі. Якраз найгостріша полеміка серед науковців перебуває стосовно переліку функцій держави в залежності від того чи іншого критерію їх класифікації [46, с. 64].

Науковцями пропонуються різні варіації внутрішніх і зовнішніх функцій за критерієм політичної спрямованості діяльності держави. Деякі дослідники вважають, що за таким критерієм поряд з внутрішніми і зовнішніми функціями доцільно також виділяти комплексні (універсальні) функції, які можуть реалізовуватися як у внутрішній, так і зовнішній сфері державної діяльності. У зв'язку з тим, що сьогодні багатьом внутрішнім функціям властивий зовнішній характер, і навпаки, є твердження про виокремлення глобальних функцій або існування однієї функції держави – генеральної. Немає одноманітності у науковому суспільстві і у найбільш обґрунтованій в сучасних умовах класифікації функцій держави за сферами суспільного життя. З огляду на тематику нашого дослідження, насамперед, слід відзначити той факт, що з-поміж наявних наукових позицій щодо класифікацій державних функцій та їх найменування, правники не виокремлюють таку функцію держави як антикорупційна. Отже, відсутність єдиного підходу щодо універсальної класифікації функцій держави призводить до невизначеності їх кількості, найменування окремих функцій, розуміння їх змісту, значення, відмінностей та взаємозв'язку між ними на сучасному етапі розвитку Української держави [46, с. 64-65].

Згідно ч. 1 ст. 17 Конституції України захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [47].

На наш погляд, законодавець цілком послідовно та з використанням законів формальної логіки відніс зазначені вище функції держави до найважливіших. Однак за умови ведення агресивної війни проти України з боку російської

федерації, гібридних діянь невійськового характеру з боку інших країн-сателітів агресора, доволі очевидним став факт використання не тільки можливостей органів публічної влади, а й участі волонтерів, недержавних організацій, у тому числі транснаціональних корпорацій, у виконанні певних завдань, реалізації пріоритетних та інших життєво важливих національних інтересів.

Саме тому доцільно визначити класичний підхід до поділу функцій держави застарілим і таким, що не відповідає сучасним тенденціям ролі держави в глобалізованому світі. На нашу думку, більш логічним, з урахуванням реальної націобезпекової ситуації у державі та світі є використання поділу функцій держави, виходячи з основних сфер життєдіяльності, які виділено в законі України «Про національну безпеку України» [48]. Зокрема, у цьому Законі конкретизується сутність Стратегії національної безпеки України як документа, що визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України та є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки [49].

Аналізуючи Стратегію національної безпеки доцільно звернути увагу на те, що пріоритетами національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілями та основними напрями державної політики у сфері національної безпеки є: 1) людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека – найвища соціальна цінність в Україні. Реалізація цієї норми Конституції України – головна ціль державної політики національної безпеки; 2) ми творимо Україну вільною, заможною, безпечною державою, де панує право, де держава захищає громадян і суспільство, де кожен може реалізувати свої таланти і здібності, де люди дихають чистим повітрям, п'ють чисту воду та з якою пов'яжуть долю наші діти й онуки; 3) Україна прагне миру. Мир – запорука розвитку України. Встановлення миру, відновлення суверенітету і територіальної цілісності України у межах її міжнародно визнаного державного кордону – найвищий пріоритет держави.

Згідно абз. 11 п. 6 Стратегії національної безпеки реалізація цих пріоритетів забезпечується, зокрема, за таким напрямом: захист особи, суспільства та держави

від правопорушень, зокрема корупційних, забезпечення відновлення порушених прав, відшкодування заподіяної шкоди... [49].

Також у п. 24 Стратегії національної безпеки з-поміж поточних та прогнозованих загроз національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов зазначено, що корупція перешкоджає виведенню української економіки з депресивного стану, унеможлиблює її стає і динамічне зростання, підвищує уразливість до загроз, підживлює кримінальне середовище. А в п. 46, на нашу думку, констатовано один із ключових конституційно-правових напрямів: громадянин має відчувати себе у безпеці; Україна рішуче налаштована на утвердження конституційного принципу верховенства права, рівності усіх перед законом; з метою реалізації конституційних принципів індивідуальної юридичної відповідальності та невідворотності покарання держава буде, серед іншого, утверджувати принцип нульової толерантності до корупції, забезпечувати ефективну діяльність органів, які запобігають корупції та протидіють корупційним правопорушенням [49].

Отже, формування функцій держави має відбуватись виходячи з тих пріоритетних національних інтересів, які існують на певному етапі історичного розвитку. Причому в даному ракурсі доцільно говорити і виділяти основні функції держави, які притаманні їй на будь-якому етапі розвитку, а також додаткові, тобто такі, які змінюються в різні часи залежно від суспільно-політичної формації, а у більш абстрактному плані – виду та форми тієї чи іншої цивілізації.

Натепер одним із пріоритетних векторів забезпечення національних інтересів у сфері антикорупційної політики є положення, визначені у ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, а саме: засади державної антикорупційної політики на відповідний період визначаються Верховною Радою України (далі – ВРУ) в Антикорупційній стратегії, яка затверджується законом; ВРУ щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань реалізації Антикорупційної стратегії [21].

Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» від 20 червня 2022 року № 2322-IX затверджено Антикорупційну стратегію на 2021-2025 роки [50].

На наш погляд, одним із визначальних аспектів у контексті мети дослідження цього підрозділу, є положення, визначені в абз. 1 п. 1.2 даної Антикорупційної стратегії. Так, вибудовуючи концепцію формування державної антикорупційної політики у 2021-2025 роках законодавець зазначив, що метою цієї Антикорупційної стратегії є досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У цій Антикорупційній стратегії корупція розглядається як ключова перешкода стабільному економічному зростанню і розбудові ефективних та інклюзивних демократичних інститутів.

Тобто законодавець, усвідомлюючи всі негативні наслідки для суспільства від даного явища, визначає запобігання та протидію корупції не як правову форму судової та/або правоохоронної функції держави, а як самостійну державну функцію, без реалізації якої неможливе стабільне економічне зростання та розбудова ефективних інститутів держави.

У процесі вироблення теоретичного підґрунтя функцій держави, з-поміж іншого, до питань, які потребували наукового аналізу, були включені й форми реалізації функцій держави (у т. ч. й правові). Доцільним буде виокремити дослідників, які займалися тими чи іншими питаннями форм реалізації функцій держави, а саме: П. Онопенка [51], О. Бермічева [52], В. Веклича, [53], М. Головченка [54], О. Клімова [55], Р. Шая [56], С. Чабура [57] та інших. Проте, наукові дослідження, безпосередньо присвячені забезпеченню процесу реалізації антикорупційної функції сучасної держави саме через інтерпретаційно-правову форму, нині відсутні.

На наш погляд, відсутність інтерпретаційно-правової форми (роз'яснень, тлумачень) антикорупційної функції держави передусім пов'язана із відсутністю як терміну, так і поняття «антикорупційна функція держави» в чинних

нормативно-правових актах, зокрема й у Конституції України. При цьому, як слушно зазначають Б. Малишев та О. Москалюк, тлумачення норм права виступає своєрідною інтелектуальною рушійною силою всього процесу правового регулювання, забезпечує адекватне розуміння волі законодавця через презумпцію конституційності нормативних актів та інше [58, с.76].

Більше того, в абз. 8 п. 1.2 Антикорупційної стратегії зазначено, що результати аналізу стану корупції в Україні, ефективності антикорупційної політики попередніх періодів, міжнародних стандартів та найкращих світових практик у сфері запобігання та протидії корупції дали змогу сформулювати такі основні принципи антикорупційної політики на 2021-2025 роки: 1) оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація чого передусім передбачає: усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, що супроводжуються високим рівнем корупції, до запровадження належних процедур, які мінімізуватимуть відповідні корупційні ризики; усунення випадків реалізації одним і тим самим органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики; 2) цифрова трансформація реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, прозорість діяльності та відкриття даних як основа для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності; 3) створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб; 4) забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, що створює додатковий стримувальний ефект для всіх суб'єктів правовідносин; 5) формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права.

Вважаємо, що нашу наукову гіпотезу щодо сформованості антикорупційної функції держави всі перераховані вище принципи тільки посилюють. Особливу увагу акцентуємо на принципі щодо формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права.

Фактично йде мова про необхідність вироблення деонтологічних засад антикорупційної функції держави, які можуть бути структуровані в окремий інститут у межах антикорупційного права.

Отже, постає наукова потреба у виробленні механізмів публічного адміністрування у сфері антикорупції, в першу чергу комплексних та системних напрямів діяльності інституціональної структури у даній сфері – антикорупційній функції.

Розвиток системи запобігання корупційній діяльності шляхом прийняття нового антикорупційного законодавства, суттєві реформації структури антикорупційної глобалізації, безпекові тенденції щодо зміни підходів та розуміння щодо вибудування антикорупційної стратегії зумовлюють подальшу оптимізацію державно-правової діяльності в антикорупційній сфері та удосконалення напрямів проведення наукових досліджень на основі використання антикорупційного права та права у секторі державної безпеки.

На нашу думку, з урахуванням зазначеного вище, можна конкретизувати передумови виокремлення антикорупційної функції в окрему функцію держави:

- конкретизовано предметну сферу антикорупційних відносин – публічний простір (обов'язкова наявність суб'єкта публічних владних повноважень);

- на рівні Законів та підзаконних нормативно-правових актів визначено суб'єктів запобігання корупції з притаманними тільки їм функціями та повноваженнями;

- вибудовано предметну компетенцію національної системи запобігання корупції саме як системи – Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки, підготовка та подання НАЗК до Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) проєкту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, щорічні парламентські слухання з питань реалізації Антикорупційної стратегії;

- визначені основні принципи та межі суспільних відносин у публічному просторі щодо запобігання корупції;

- сформовано пласт завдань, а також власний методологічний інструментарій реалізації антикорупційної політики.

Маємо констатувати, що в межах будь-якої функції держави завдання антикорупційної політики не можуть бути ефективно вирішені й саме тому виділення антикорупційної функції не виступає чимось апріорі незрозумілим, а є прямим наслідком застосування структурно-логічного підходу до моделювання соціально-безпекових процесів у суспільстві.

Також доцільним є виокремлення багатofакторної архітекtonіки чинників формування антикорупційної функції [59; 60; 61; 62; 63; 64; 65; 66; 67; 68].

Отже, вище було окреслено систему факторів, що становлять фундаментальні засади для вироблення наукової гіпотези про сформованість антикорупційної функції держави саме як самостійної функції держави.

Зауважимо, що нині цей процес, зважаючи на його динамічність та швидкість, на жаль не є належним чином обґрунтованим у наукових дослідженнях. Однак, саме це і посилює позиції у виробленні наукової новизни у даному дослідженні, оскільки наука першочергово має реалізовувати прогностичну функцію, а не аналізувати події, які вже відбулися.

На нашу думку, сутність антикорупційної функції полягає в організації і забезпеченні комплексу правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції, усунення причин її виникнення, а також активній участі держави відповідно до національних інтересів, в особі її представницьких органів, у реалізації антикорупційної політики з метою зниження рівня корупції та забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та суспільства від її негативних наслідків.

У цьому аспекті вважаємо за необхідне підтримати позицію окремих дослідників, які вказують на те, що функції держави не є тотожними функціям окремих суб'єктів національної системи антикорупційної політики.

На припустимість ототожнення функцій держави з функціями її окремих органів також вказував свого часу В.В. Копейчиков, який зазначав, що функції держави – основні напрями її діяльності, якими зумовлена робота всього державного апарату в цілому і кожного з його окремих органів зокрема. Функції

ж окремого державного органу визначаються його соціальним призначенням, як особливої частини механізму держави, і знаходять свій вираз і конкретизацію у компетенції державних органів, закріплених за кожним органом правах і обов'язках [69, с. 130].

Враховуючи викладене вище, під антикорупційною функцією держави необхідно розуміти основні законодавчо визначені та закріплені у відповідних нормативно-правових актах напрями внутрішньої та зовнішньої діяльності органів публічної влади, які спрямовані на забезпечення національних інтересів (особи, суспільства та держави) у сфері антикорупційних правовідносин в публічному просторі як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Отже, антикорупційна функція держави – це самостійний і пріоритетний напрям державної антикорупційної політики, що здійснюється за допомогою комплексу правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції, усунення причин її виникнення, забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та суспільства у сфері антикорупційних відносин.

Зважаючи на проведений вище аналіз теоретичних засад щодо розуміння функцій сучасної держави, можна визначити основні ознаки антикорупційної функції держави:

- 1) є іманентним атрибутом сучасної демократичної держави, тобто впливає із її внутрішньої природи (іманентна функція держави);
- 2) являє собою зміст антикорупційної політики;
- 3) здійснюється за допомогою організаційно-правових, інформаційних, соціально-економічних, освітніх, культурних та спеціально-правових засобів;
- 4) спрямована на антикорупційні відносини, структура яких залежить від рівня розвитку національної антикорупційної системи в конкретній країні ступеня її глобалізації і транспарентності;
- 5) антикорупційна функція органічно пов'язана з рівнем розвитку правової культури, правового суспільства й антикорупційного права;

б) специфічною ознакою антикорупційної функції є те, що антикорупційні відносини є і об'єктом регулювання, і об'єктом захисту;

7) антикорупційна функція держави формується і реалізується під впливом комплексу об'єктивних і суб'єктивних чинників: а) на процес здійснення антикорупційної функції держави впливає рівень її економічного розвитку; б) значний вплив на антикорупційну функцію держави чинить рівень розвитку самої держави, як правової, так і сусідніх країн; в) сформованість парадигми антикорупційного права; г) існування ефективного антикорупційного законодавства; г) рівень розвитку національних антикорупційних технологій.

Підсумовуючи викладене, констатуємо, що запобігання корупції – це особливий вид діяльності у сфері публічного адміністрування, який полягає у здійсненні уповноваженими суб'єктами заходів, спрямованих на усунення чинників, що породжують корупцію.

1.2. Антикорупційна експертиза в системі заходів запобігання корупції в публічному адмініструванні: становлення та еволюція

Забезпечити ефективність антикорупційної діяльності в Україні неможливо без створення ефективних правових механізмів, що виконують превентивну функцію у системі запобігання корупції [31, с. 180].

З моменту проголошення незалежності України першим законом у сфері запобігання корупції слід вважати прийнятий у 1993 році Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ [70], у ч. 2 ст. 5 якого було встановлено заборону вчиняти дії, що можуть бути розцінені як використання службового становища в корисливих цілях у власних інтересах, а також дії, які відповідно до чинного законодавства вважаються корупційними.

У літературі відмічається, що перший етап становлення українського антикорупційного законодавства мав переважно декларативний характер, адже в ньому була низка суттєвих недоліків: відсутність чіткого правового розуміння корупції, систематизованих суб'єктів корупційних правопорушень, чіткого переліку корупційних дій і, відповідно, санкцій за вчинення таких дій, що перешкоджало реальному застосуванню на практиці законодавчих актів. Водночас, слід зазначити, що Україна, одна з перших на пострадянському просторі, визнала існування проблеми корупції і розпочала діяльність з їх усунення [8, с. 85].

У 1995 році було прийнято Закон України «Про боротьбу з корупцією» [18], який визначив поняття корупції та корупційних діянь; суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією; органи, які ведуть боротьбу з корупцією; спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції; фінансовий контроль; відповідальність за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією; усунення наслідків корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією; контроль і нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією.

Водночас цей Закон мав ряд недоліків, зокрема, не розкрито питання визначення дефініції корупції, не узгоджено в різних статтях перелік корупційних діянь та обмежень (ст. 1, 5, 6), упущено важливу ланку суб'єктів корупційних діянь – службовців, які виконують конституційно закріплені функції держави (це і працівники сфери охорони здоров'я, освіти тощо) [8, с. 86].

У 1997 році затверджено Національну програму боротьби з корупцією [71], в якій було зазначено, що незважаючи на вжитті останніми роками заходи щодо подолання корупції, досягти помітних зрушень у цій справі не вдалося. Прояви цього явища негативно позначаються на забезпеченні національної безпеки держави, викликають напругу в суспільстві. Не усунуто причини та умови, що сприяють корупційним проявам. Проекти нормативно-правових актів не завжди піддаються експертизі з метою оцінки криміногенних наслідків їх застосування.

З метою подолання корупції передбачено профілактичні та організаційно-правові заходи. Серед організаційно-правових заходів заплановано розробку проєкту Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки.

У 1998 році було затверджено Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки [72]. У цьому документі було наголошено, що корупція є одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, вона негативно впливає на всі сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини. Незважаючи на вжиті останнім часом організаційно-правові заходи щодо протидії корупції, масштаби її не зменшилися. Через невиконання низки заходів, передбачених Національною програмою боротьби з корупцією, не відбулося відчутного скорочення кількості корупційних діянь. Таке становище є наслідком того, що дотепер не з'ясовано всіх соціальних передумов корупції, цілеспрямовано не здійснювалась діяльність щодо їх обмеження та нейтралізації. Поширенню корупції сприяє гальмування демократичних та економічних перетворень. Не розроблено основ адміністративної реформи. Не визначено хоча б на концептуальному рівні стратегії запобігання та протидії корупції. Діяльність щодо боротьби з корупцією не стала пріоритетною для багатьох державних органів. Вона здійснюється без певної системи і належної вимогливості, достатнього інформаційного забезпечення, додержання принципу розподілу функцій та відповідальності. Заходи щодо вдосконалення законодавства з питань боротьби з корупцією мають фрагментарний характер. Головні зусилля у боротьбі з корупцією витрачаються на реагування на окремі корупційні прояви, а не на усунення причин та умов, що сприяють їм.

У Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки було зазначено, що боротьба з проявами корупції має ґрунтуватися на поєднанні профілактичних, правоохоронних і репресивних заходів. При цьому пріоритет повинен надаватися профілактичним заходам загальносоціального і спеціального кримінологічного спрямування. Заходи запобігання та протидії корупції поділяються на невідкладні

короткострокові, в тому числі надзвичайного характеру, довгострокові та постійного характеру. Основною метою державної політики у галузі боротьби з корупцією є створення дієвої системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних у їх вчиненні. Ця Концепція також містила політичні, економічні, правові, організаційно-управлінські, соціально-психологічні заходи запобігання корупційним діянням та напрями вдосконалення законодавства про відповідальність за корупційні діяння.

Незважаючи на всі позитивні риси Концепції, очікуваного результату не настало, оскільки рівень корупції в Україні порівняно з попередніми роками залишався високим та мав тенденцію до зростання. Це ще раз підтверджує певну формальність антикорупційного законодавства тих часів, яке не могло бути повною мірою ефективним у застосуванні [8, с. 88].

У зв'язку з цим у 2006 році було схвалено Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» [73], згідно якої створення дієвої системи запобігання корупції, розроблення комплексних заходів для протидії цьому явищу, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків є одним із пріоритетів держави. Незважаючи на важливість цієї Концепції у процесі протидії корупції, у ній було і ряд недоліків, зокрема, недостатня увага приділена питанням «профілактики» виникнення та поширення корупції, особливо в окремих сферах діяльності держави. Продовжується практика використання декларативних гасел, як наприклад: «...сконцентрувати... зусилля на запобіганні, виявленні та припиненні проявів корупції в державних органах, найважливіших сферах суспільного життя та в галузях, де корупційні діяння набули найбільшого поширення» (сфера охорони здоров'я, освіта тощо), і конкретних науково обґрунтованих практичних кроків у напрямі розробки механізмів державного управління щодо протидії виникненню та поширенню корупції [8, с. 89].

Наступним етапом розвитку вітчизняного антикорупційного законодавства була ратифікація Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією [74], Конвенції проти корупції [75] та Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією [76].

Основним сукупним правовим наслідком за перерахованими документами стало взяття Україною зобов'язань із комплексної модернізації антикорупційної інфраструктури. Безумовно, ключовим вектором роботи уповноважених владних інституцій було розроблення нових якісних нормативно-правових актів, а також упровадження необхідних норм і положень до чинного законодавства [77, с. 148].

Вперше про інститут антикорупційної експертизи було зазначено у постанові КМУ від 4 червня 2008 року № 532 «Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики» [78], згідно якої передбачено Міністерству юстиції разом з Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики подати до 15 липня 2009 року на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт методики проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів. У 2009 році прийнято Положення про Урядового уповноваженого з антикорупційної політики [79], згідно якого Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики визначено посадовою особою, на яку покладається виконання завдань з підготовки пропозицій щодо формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики. До компетенції цієї спеціально уповноваженої з питань антикорупційної політики віднесено проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів та підготовка висновків за її результатами. У Рішенні Ради національної безпеки і оборони України «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» від 11 вересня 2009 року доручено КМУ вжити невідкладних заходів щодо реального впровадження антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів [80].

На законодавчому рівні інститут антикорупційної експертизи запроваджено у Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року № 1506-VI [19]. У ст. 13 цього Закону було передбачено, що з метою виявлення у проєктах нормативно-правових актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення спеціально уповноважений орган (особа) з питань антикорупційної політики проводить антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових

актів. Результати антикорупційної експертизи підлягають обов'язковому розгляду під час прийняття рішення щодо видання відповідного нормативно-правового акта. Антикорупційній експертизі підлягають: проекти законів України; проекти актів Президента України, КМУ, центрального органу виконавчої влади за рішенням відповідно Президента України, КМУ, зверненням центрального органу виконавчої влади. 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 здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

Постановою КМУ від 16 вересня 2009 року № 1057 «Питання реалізації державної антикорупційної політики» затверджено Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів [81].

Відповідно до Порядку проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів основні завдання антикорупційної експертизи полягають 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. 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 контрольних наглядних функцій органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Антикорупційна експертиза проводиться Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики. Результати антикорупційної експертизи викладаються у висновку. Результати антикорупційної експертизи підлягають обов'язковому розгляду під час прийняття рішення щодо відповідного нормативно-правового акта. У разі наявності корупціогенних чинників рекомендації стосовно їх усунення, зазначені у висновку антикорупційної експертизи, є обов'язковими для розгляду головним розробником. Результати антикорупційної експертизи за рішенням КМУ оприлюднюються на Урядовому порталі протягом 15 днів після прийняття (схвалення) нормативно-правового акта, за винятком актів, які містять відомості з обмеженим доступом або становлять державну таємницю [81].

Постановою КМУ від 8 грудня 2009 року № 1346 затверджено Методологію проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів [82]. Ця Методологія застосовувалася з метою запобігання корупційним правопорушенням шляхом виявлення та усунення корупціогенних чинників у проєкті акта. У цій Методології антикорупційну експертизу проєктів актів було визначено як перевірку проєктів 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.

Антикорупційна експертиза проєктів актів проводилася трьома етапами: перший – загальна оцінка проєкту акта; другий – антикорупційна оцінка положень проєкту акта; третій – підготовка висновку та розроблення рекомендацій щодо усунення корупціогенних чинників. На першому етапі

визначалася належність проєкту акта до проєктів з потенційно високим ступенем корупційних ризиків, давалася загальна характеристика проєкту акта, оцінювався рівень обґрунтованості його прийняття, визначалася відповідність проєкту акта вимогам Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», аналізувалися результати громадської антикорупційної експертизи у разі її проведення. На другому етапі проводилася оцінка кожного положення проєкту акта на предмет наявності корупціогенних чинників, аналіз повноти врегулювання суспільних відносин, які є предметом регулювання проєкту акта, а також ступінь внутрішньої узгодженості і доступності для розуміння положень проєкту акта, встановлювалися виявлені корупціогенні чинники та оцінювався їх вплив на можливість виникнення передумов для вчинення корупційного правопорушення. На третьому етапі оформлювався висновок, а також розроблялися рекомендації щодо усунення корупціогенних чинників та зазначалися можливі способи їх усунення [82].

До основних корупціогенних чинників належали такі: розширення дискреційних повноважень; перевищення повноважень; встановлення завищених вимог до фізичних та юридичних осіб; використання прав фізичних та юридичних осіб залежно від інтересів посадової чи службової особи державного органу; вибіркова зміна обсягу прав фізичних та юридичних осіб; надмірна свобода підзаконного нормотворення; незрозумілі лінгвістичні формулювання; наявність прогалин у правовому регулюванні, правових колізій та декларативних положень; відсутність чи неповнота адміністративних і конкурсних (аукціонних) процедур; відсутність заборон та обмежень під час прийняття рішень державних органів, їх посадових та службових осіб; хибні цілі та пріоритети; наявність діянь, які можуть допускати чи провокувати вчинення корупційних правопорушень; порушення балансу інтересів; ухилення від установленої процедури. Виявлені корупціогенні чинники можуть бути усунуті такими способами: 1) виключення відповідного тексту з проєкту акта; 2) уточнення редакції проєкту акта; 3) підготовка нової редакції проєкту акта [82].

Наказом Міністерства юстиції України (далі – Мін'юст) від 23 червня 2010 року № 1380/5 [83] затверджено Методологію проведення антикорупційної експертизи, якою було визначено типові види, критерії та способи оцінки, а також способи виявлення та усунення корупціогенних факторів у нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів. У цій Методології проведення антикорупційної експертизи наведено такі визначення: антикорупційна експертиза – діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проєктах нормативно-правових актів корупціогенних факторів та розробки рекомендацій стосовно їх усунення; корупціогенний фактор (в широкому розумінні) – здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню корупційних правопорушень; індикатор корупціогенності – ознака нормативно-правового припису, що може свідчити про наявність в нормативно-правовому акті, проєкті нормативно-правового акта корупціогенних факторів.

Антикорупційній експертизі підлягали нормативно-правові акти, проєкти нормативно-правових актів щодо: 1) прав та свобод людини і громадянина; 2) повноважень органів державної влади та 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 [83].

Під час проведення антикорупційної експертизи здійснювалося виявлення та оцінка таких 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. У разі виявлення зазначених корупціогенних факторів особа, яка проводила

антикорупційну експертизу, зобов'язана сформулювати рекомендації щодо їх усунення [83].

Під час оцінювання виявлених корупціогенних факторів особа, яка проводила антикорупційну експертизу, повинна обов'язково враховувати вид правотворчої діяльності і відповідно вид нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта, що містить корупціогенні фактори. З цієї точки зору всі нормативно-правові акти поділяються на чотири групи (залежно від загрози породження корупціогенного фактора, починаючи з найменшої): 1) закони України; 2) нормативно-правові акти Президента України; 3) нормативно-правові акти КМУ; 4) нормативно-правові акти інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування [83].

Усунення виявлених корупціогенних факторів здійснювалось шляхом: 1) конкретизації положень нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта; 2) включення до нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта відсильних норм, що передбачають необхідність використання положень інших нормативно-правових актів; 3) відображення в нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта розгорнутих (повних) процедур [83].

У разі виявлення при проведенні експертизи техніко-юридичних недоліків нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта особа, яка проводила експертизу, вказувала на них, як на корупціогенні фактори. До таких недоліків належали: 1) юридичні колізії нормативних приписів, що містяться в одному нормативно-правовому акті або в різних нормативно-правових актах, у тому числі невідповідність змісту нормативних приписів нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта положенням нормативно-правового акта, який має вищу юридичну силу; 2) розробка проекту нормативно-правового акта, видання (прийняття) нормативно-правового акта органом (особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) з перевищенням своєї компетенції; 3) порушення встановленої форми нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта; 4) порушення вимог

нормопроектувальної техніки; 5) технічні помилки в тексті, пропущення слів тощо [83].

Для виявлення в нормативно-правовому акті, проєкті нормативно-правового акта корупціогенних факторів цією Методологією встановлювалися індикатори корупціогенності. Способи усунення корупціогенного фактора: 1) включення норм, що дозволяють визначити відповідальних за виконання тієї чи іншої державної функції або надання адміністративної послуги осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) встановлення для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, додаткових заборон, обмежень чи обов'язків; 3) введення додаткових критеріїв оцінки якості ефективності і результативності службової діяльності; 4) уточнення обсягу службової діяльності конкретних осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 5) встановлення додаткових механізмів взаємодії осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як всередині органу державної влади та місцевого самоврядування, так і з такими особами інших органів державної влади та місцевого самоврядування; 6) інші заходи, що дозволяють знизити ризик виникнення корупційних відносин внаслідок неналежного визначення функцій, обов'язків, прав і відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [83].

У 2011 році прийнято Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [20], у ст. 15 якого регламентовано особливості антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. Зокрема, було передбачено, що така експертиза проводиться з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення. Антикорупційна експертиза здійснюється Мін'юстом, крім антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, внесених на розгляд ВРУ народними депутатами України, яка здійснюється комітетом ВРУ,

до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією. Мін'юст визначає порядок і методологію проведення ним антикорупційної експертизи, а також порядок оприлюднення її результатів. Обов'язковій антикорупційній експертизі підлягають проекти законів України, актів Президента України, інших нормативно-правових актів, що розробляються КМУ, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади. Результати антикорупційної експертизи проекту нормативно-правового акта підлягають обов'язковому розгляду під час прийняття рішення щодо видання (прийняття) відповідного нормативно-правового акта.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється щодо законів України, актів Президента України та КМУ згідно із щорічним планом, що затверджується Мін'юстом, 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. Результати антикорупційної експертизи у разі виявлення факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, підлягають обов'язковому оприлюдненню. Результати антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом їх видання (прийняття) [20].

У Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» також було встановлено участь громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції, а саме за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів [20].

З метою вдосконалення правових та організаційних засад запобігання та протидії корупції у 2011 році схвалено Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки [84], в якій було наголошено, що в умовах соціально-економічних

реформ, які наразі здійснюються в державі, пріоритетними напрямками антикорупційної політики мають стати виявлення та усунення умов, що сприяють або можуть сприяти виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створити. Метою Національної антикорупційної стратегії визначено зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур, за участю міжнародних організацій.

Серед основних напрямів реалізації Національної антикорупційної стратегії було передбачено удосконалення антикорупційної експертизи шляхом запровадження багатоступеневої методики оцінки корупційних ризиків у законодавстві: на рівні розробників проєктів нормативно-правових актів (як формалізована самооцінка); на рівні Мін'юста (як офіційна антикорупційна експертиза проєкту нормативно-правового акта); на рівні громадської експертизи, яка забезпечується існуванням прозорої процедури нормопроекування та доступністю інформації для громадськості [84].

У 2012 році Мін'юстом надано роз'яснення про роль антикорупційної експертизи як засобу запобігання корупції [85], в якому було зазначено, що в нашій державі дуже гостро відчувається проблема корупції і вирішити її можливо лише реалізувавши комплекс антикорупційних заходів, які необхідно послідовно здійснювати в кожній із сфер суспільних відносин. Такий комплекс заходів повинен бути спрямований не лише на викорінення корупції як явища, а й запобігати умовам, що можуть сприяти її виникненню.

Серед основних факторів, що можуть сприяти виникненню корупції в державі, насамперед, є нормативно-правові акти, що видаються державними органами. Так, зокрема однією з умов виникнення корупції в Україні є недосконалість законодавства, що дозволяє хапким на руку посадовим особам використовувати надані їм службові повноваження та пов'язані з цим можливості для одержання неправомірної вигоди або приймати обіцянки такої вигоди для

себе чи інших осіб, уникаючи при цьому покарання. Зменшити масштаби проблем, що виникають внаслідок недосконалості законодавства, покликана антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів, обов'язковість проведення якої передбачено статтею 15 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», оскільки саме цей інструмент є одним із шляхів протидії корупції, що дозволяє викоринити корупціогенні норми ще на етапі підготовки проєктів нормативно-правових актів [85].

За результатами узагальненої практики щодо проведення експертизи проєктів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних факторів за 2011 рік Мін'юстом виявлено корупціогенні фактори у кожному сьомому акті. Так, у 2011 році на правову експертизу до Мін'юста надійшло 1575 проєктів нормативно-правових актів і у 216 з них були виявлені норми, які містили корупційні ризики. Більшість таких норм були виявлені у проєктах актів у сфері земельного, цивільного та фінансового законодавства. При цьому менше таких норм виявляли у проєктах законів, а найбільше – у проєктах підзаконних нормативно-правових актів. Під час антикорупційної експертизи у проєктах нормативно-правових актів найбільше було виявлено недоліків техніко-юридичного характеру, які також сприяють вчиненню корупційних правопорушень. Досить часто проєкти містили такий корупціогенний фактор, як неналежне визначення функцій, прав, обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування (дискреція), наслідком чого може бути невиправдане встановлення чи надмірне розширення дискреційних повноважень, створення умов для виникнення конфлікту інтересів та можливостей для зловживання наданими їм повноваженнями. На другому місці за кількістю виявлених корупціогенних факторів є відсутність у проєктах нормативно-правових актів, якими регулюється реалізація суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків фізичними та юридичними особами, адміністративних процедур або наявність у проєкті нормативно-правового акта нечіткостей встановленої адміністративної процедури, що здатні створити умови для здійснення корупційних дій або виникнення корупційних відносин [85].

Досвід проведеної антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів довів, що нагальною є потреба у запровадженні антикорупційної експертизи і чинних актів, адже в багатьох випадках причиною наявності корупціогенних факторів в проєктах нормативно-правових актів є наявність таких корупціогенних факторів в чинних актах, на виконання яких розробляється цей проєкт [85].

У 2013 році Мін'юстом затверджено Порядок проведення антикорупційної експертизи [86], згідно якого завданнями антикорупційної експертизи передбачено: 1) проведення комплексного дослідження нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів з метою виявлення корупціогенних факторів; 2) підготовка обґрунтованих висновків щодо наявності або відсутності у нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів корупціогенних норм, надання пропозицій та рекомендацій щодо їх усунення.

Сьогодні основним законодавчим актом в системі антикорупційного законодавства, який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, є Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року 1700-VII [21]. Як свідчать назва та зміст, прийнятого 14 жовтня 2014 року Закону України «Про запобігання корупції», пріоритетним визнається саме попередження виникнення та поширення корупції в Україні. Запобіжний характер антикорупційного законодавства є важливою відмінністю від чинних раніше нормативно-правових актів, дія яких переважно спрямовувалась на притягнення, винних у вчиненні корупційних правопорушень осіб, до відповідальності [24, с. 40].

У Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року 1700-VII передбачено такі заходи запобігання корупції: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження щодо одержання подарунків; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням

функцій держави, місцевого самоврядування; обмеження спільної роботи близьких осіб; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; фінансовий контроль; антикорупційна експертиза; спеціальна перевірка тощо [21]. У цьому Законі надано законодавче розуміння антикорупційної експертизи (ст. 1) та особливості проведення антикорупційної експертизи (ст. 55).

У літературі антикорупційні заходи поділяються на профілактичні (дія яких спрямована на усунення причин, сприятливих для вчинення корупційних правопорушень), правоохоронні (спрямовані на виявлення корупційних діянь та притягнення винної особи до відповідальності), репресивні (реалізуються безпосередньо під час застосування до винної особи покарання) та заходи поновлення (спрямовані на відновлення порушених в результаті вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб та усунення їх наслідків) [3, с. 230-231]. Залежно від часу антикорупційні заходи можна поділити на докорупційні і посткорупційні. Докорупційними є заходи, які застосовуються до моменту вчинення корупційного правопорушення і спрямовані на запобігання його вчиненню. Посткорупційними є заходи, які застосовуються після початку вчинення особою корупційного діяння та спрямовані на: виявлення, припинення, розслідування корупційного правопорушення, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, поновлення порушених прав та усунення інших негативних наслідків, здійснення спеціальної та загальної профілактики корупції [3, с. 235].

Т.В. Хабарова заходи запобігання корупції класифікує за такими критеріями [24, с. 70-72]:

1) в залежності від процесуально-правової форми реалізації антикорупційних заходів: правові, що спрямовуються на попередження вчинення корупційних діянь, виявлення таких фактів та застосування адміністративного впливу до порушників; організаційні – спрямовані на забезпечення організаційних умов реалізації діяльності щодо запобігання корупції;

2) в залежності від суб'єкту реалізації заходів запобігання корупції: вчинені владними суб'єктами, до яких належать, визначені чинним законодавством спеціальні суб'єкти запобігання корупції, а також інші органи державної влади та місцевого самоврядування, які мають обов'язки та наділені повноваженнями в означеній сфері; суб'єктами не наділеними повноваженнями у сфері запобігання корупції, до яких, зокрема, належать фізичні особи, юридичні особи та громадські об'єднання;

3) в залежності від змісту запобіжних антикорупційних заходів: політичні заходи, спрямовані на формування та реалізацію виваженої та обґрунтованої державної антикорупційної політики та організацію усіх політичних сил на протидію корупції; економічні заходи, спрямовані на встановлення обґрунтованого рівня заробітної плати публічних службовців, запровадження ефективних систем матеріального та нематеріального стимулювання, створення ефективної системи конкуренції та оцінки їх діяльності; виховні заходи, спрямовані на формування у свідомості громадськості нетерпимого ставлення до проявів корупції та підвищення рівня правової культури та правової свідомості суспільства; правові заходи, спрямовані на нормативно-правове забезпечення сфери запобігання корупції, встановлення механізмів реалізації антикорупційної діяльності та притягнення, осіб винних у вчиненні корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією до відповідальності; ідеологічні заходи, які передбачають формування у населення моральної установки, орієнтованої на повагу та збереження загальнолюдських цінностей;

4) в залежності від об'єкту застосування: ті, що застосовуються до кандидатів на зайняття посади в органах державної влади або місцевого самоврядування; ті, що застосовуються до посадових осіб в момент їх перебування на посаді; ті, що застосовуються до осіб, які залишили відповідну посаду;

5) в залежності від предметної спрямованості антикорупційних заходів: вдосконалення та позбавлення корупційних факторів проекти та чинні нормативно правові акти; виявлення порушень у діях посадових осіб; залучення

громадськості та захист осіб, що сприяють виявленню та запобіганню корупційних діянь, тощо.

Антикорупційна експертиза є профілактичним заходом запобігання корупції, оскільки спрямована на усунення причин, сприятливих для вчинення корупційних правопорушень. Залежно від часу антикорупційна експертиза є докорупційним заходом, оскільки застосовується до моменту вчинення корупційного правопорушення і спрямована на запобігання його вчиненню. В залежності від предметної спрямованості антикорупційних заходів антикорупційна експертиза спрямована вдосконалення та позбавлення корупційних факторів проєктів та чинних нормативно-правових актів.

У 2014 році прийнято Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на період 2014-2017 роки», у якому було передбачено напрями для створення ефективної загальнодержавної системи запобігання корупції, завдання та заходи щодо зменшення корупційного рівня у сфері публічного адміністрування [87].

З метою забезпечення виконання статті 55 Закону України «Про запобігання корупції» у 2015 році Мін'юстом затверджено Порядок проведення антикорупційної експертизи, який визначає механізм проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів з метою запобігання вчиненню корупційних правопорушень через наявність у законодавстві корупціогенних факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень [88].

Відповідно до частини другої статті 55 Закону України «Про запобігання корупції» у 2017 році Мін'юстом затверджено Методологію проведення антикорупційної експертизи, якою визначено типові види, критерії та способи оцінки, а також способи виявлення та усунення корупціогенних факторів у нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів [89].

У 2020 році затверджено Порядок проведення антикорупційної експертизи НАЗК [90], яким визначено процедуру проведення НАЗК антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд ВРУ

або КМУ. Цього ж року затверджено Методологію проведення антикорупційної експертизи НАЗК [91], а в 2023 році затверджено нову Методологію проведення антикорупційної експертизи НАЗК [92]. Ця Методологія визначає типові критерії, способи оцінки, виявлення та усунення корупціогенних факторів у проєктах нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд ВРУ або КМУ, а також процедури моніторингу НАЗК проєктів актів та чинних нормативно-правових актів.

У 2022 році затверджено Антикорупційну стратегію на 2021-2025 роки [50], метою якої є досягнення суттєвого прогресу в запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Концепція цієї Антикорупційної стратегії ґрунтується на поєднанні двох підходів: у розділах 2 і 4 визначено основні напрями подальшого удосконалення загальної системи запобігання та протидії корупції, а в розділі 3 – найбільш пріоритетні сфери з точки зору подолання корупції. Збалансоване поєднання цих підходів дасть змогу не лише знизити рівень корупції, підвищити довіру громадян до органів влади, а й суттєво підвищити темпи соціально-економічного зростання України.

У 2023 році затверджено Державну антикорупційну програму на 2023-2025 роки [93], метою якої визначено досягнення значного прогресу в запобіганні та протидії корупції, забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності всіх державних органів та органів місцевого самоврядування, а також належного процесу післявоєнного відновлення України.

Однією із проблем, передбачених Державною антикорупційною програмою на 2023-2025 роки, є те, що положення нормативно-правових актів та їх проєктів потребують подальшого удосконалення для усунення можливих корупціогенних факторів. Основною причиною існування переважної більшості корупційних практик, що завдають найбільшої економічної, організаційної та іншої шкоди державі та суспільству, є загальна низька якість нормативно-правових актів, які регламентують відповідну сферу суспільного життя, а також наявність у них ряду положень (корупціогенних факторів), які окремо чи у поєднанні з іншими

положеннями можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією [93].

Загальна низька якість нормативно-правових актів в Україні зумовлена передусім відсутністю закріплення на законодавчому рівні загальних засад та порядку здійснення нормотворчої діяльності в Україні, а також відсутністю законодавчо визначених правил подолання різних видів колізій та складних форм конкуренції правових норм. Значною мірою така ситуація обумовлена тим, що суб'єкти нормотворчої діяльності не застосовують на практиці вироблені у провідних демократичних державах світу підходи щодо циклу формування, координації, моніторингу та оцінки публічної політики, недостатньо вивчають загальну ситуацію у відповідній сфері, неналежно проводять аналіз проблем у кожній такій сфері, не використовують інструменти юридичного прогнозування, нехтують розробкою науково-обґрунтованих концепцій розвитку законодавства. Однією з основних причин низької якості саме законопроектів є тотальна перевантаженість ВРУ та її апарату, обумовлена необхідністю постійного супроводу, змістовного опрацювання та розгляду кількох тисяч законопроектів, значна кількість яких потребує більш детального вивчення загальної ситуації у відповідній сфері чи ґрунтовного аналізу проблем [93].

До числа основних факторів, що значно обмежують ефективність антикорупційної експертизи, слід віднести об'єктивну складність забезпечення Мін'юстом системної антикорупційної експертизи законопроектів та чинних законів, необхідність оновлення порядку та методології проведення антикорупційної експертизи НАЗК та неналежний розгляд результатів антикорупційної експертизи (зокрема громадської). З огляду на відсутність в Україні належного правового регулювання нормотворчої діяльності, а також незастосування принципів і підходів щодо циклу формування публічної політики законодавство характеризується наявністю великої кількості корупціогенних факторів, які на практиці трансформувалися у сталі корупційні практики [93].

У Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки окреслено проблему інституту уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та

виявлення корупції, який не повною мірою реалізує свій потенціал у зв'язку з недостатніми гарантіями автономності. Основними причинами, які стримують реалізацію уповноваженими підрозділами (особами) з питань запобігання та виявлення корупції свого потенціалу, є відсутність лідерської позиції керівника в утвердженні антикорупційних стандартів у діяльності інституції, нерозуміння та несприйняття керівником переваг від діяльності антикорупційного уповноваженого як незалежного професіонала, який забезпечує реалізацію антикорупційної політики в інституції; певна правова невизначеність у питанні утворення антикорупційного уповноваженого підрозділу (призначення/визначення антикорупційного уповноваженого) з питань запобігання та виявлення корупції в окремих державних органах, суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також правового статусу таких підрозділів (осіб); відсутність системи професійного розвитку антикорупційних уповноважених та нерозвинута їх професійна мережа; відсутність визначених пріоритетів у діяльності антикорупційних уповноважених; відсутність чітких гарантій автономії [93].

Відсутність лідерської позиції керівника в утвердженні антикорупційних стандартів у діяльності інституції обумовлена передусім недостатнім розумінням керівником інституції вимог антикорупційного законодавства щодо своєї лідерської місії, обов'язку впровадити систему запобігання корупції у діяльності інституції, обсягу та напрямів роботи із запобігання корупції, відповідальності за невиконання вимог законодавства щодо її належної організації та переваг від її ефективності, а також неузгодженістю законодавства, що регулює питання підпорядкування, підзвітності та підконтрольності антикорупційних уповноважених на різних рівнях державного управління. Правова невизначеність у питанні утворення антикорупційного уповноваженого підрозділу (призначення/визначення антикорупційного уповноваженого) в окремих державних органах та суб'єктах господарювання державного сектору економіки полягає у недостатній врегульованості питання можливості призначення

уповноважених осіб у судах загальної юрисдикції, в господарських структурах [93].

Існування у правовому полі двох різних за своїм правовим статусом видів антикорупційних уповноважених (антикорупційних уповноважених у публічних інституціях, правовий статус яких визначається статтею 13-1 Закону України «Про запобігання корупції», та антикорупційних уповноважених з реалізації антикорупційних програм юридичних осіб, правовий статус яких визначається статтями 62, 64 зазначеного Закону) призводить до надмірно ускладненого правового регулювання та помилок у правозастосуванні. У зв'язку з відсутністю системи професійного розвитку антикорупційних уповноважених як професіоналів, які забезпечують реалізацію антикорупційної політики у діяльності інституцій, та нерозвинутістю професійної мережі антикорупційних уповноважених виникає потреба у створенні управлінської моделі організації навчання, що забезпечить підготовку кадрового резерву антикорупційних уповноважених, спеціалізоване навчання діючих антикорупційних уповноважених. Як окремий елемент системи потребує популяризації професія антикорупційного уповноваженого та підвищення цінності антикорупційної роботи для керівників інституцій публічного і приватного сектору [93].

Відсутність визначених пріоритетів у діяльності антикорупційних уповноважених є однією з причин поширеної практики неправильної організації та планування роботи за напрямом запобігання корупції в інституції, асоціювання функціональних обов'язків антикорупційного уповноваженого насамперед з організацією кампанії декларування та сприйняття як другорядних таких напрямів роботи, як управління корупційними ризиками, проведення аналізу проектів актів на предмет наявності корупціогенних факторів тощо [93].

Недостатній рівень автономії антикорупційного уповноваженого обумовлений передусім неконкретизованими у законодавстві гарантіями його незалежності, фактично необмеженою дискрецією керівника інституції у питаннях зміни структури або штатного розпису, що призводить до переміщення або звільнення працівників антикорупційного уповноваженого підрозділу,

недотриманням керівниками обов'язкових вимог щодо мінімальної штатної чисельності антикорупційного уповноваженого підрозділу, обмеженнями гарантій від незаконного звільнення за ініціативою керівника та залежністю розміру оплати праці працівників антикорупційного уповноваженого підрозділу від дискреційних рішень керівника інституції. Зазначені чинники перешкоджають формуванню збалансованих систем запобігання корупції у державних органах, органах місцевого самоврядування, суб'єктах господарювання, а також впливають на ефективність антикорупційного комплаєнсу у кожній із сфер реалізації державної політики на національному, регіональному та місцевому рівні [93].

Враховуючи викладене, слід зазначити, що пріоритетне значення мають ті напрями, що передбачають запобігання корупції, оскільки вони, є більш ефективними, ніж силові каральні заходи. Таке розуміння останніми роками чітко простежується в еволюції чинного законодавства. Якщо прийнятий у 1995 році антикорупційний Закон мав назву «Про боротьбу з корупцією», то у назві відповідного Закону 2011 року акцент був зміщений на превентивний складник – «Про засади запобігання і протидії корупції». Нарешті, назва чинного Закону 2014 року – «Про запобігання корупції» – чітко встановлює пріоритет саме цього складника антикорупційної політики [6, с. 30].

Періодизацію становлення правового регулювання антикорупційної експертизи в Україні доцільно виокремити за такими темпоральними етапами розвитку: 1) 2008-2010 рр. – запровадження інституту антикорупційної експертизи у законодавстві України; 2) 2011-2013 рр. – удосконалення інституту антикорупційної експертизи в результаті прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції України; 3) 2014 – дотепер – суттєва трансформація інституту антикорупційної експертизи в результаті прийняття Закону України «Про запобігання корупції», затвердження оновленого Порядку проведення антикорупційної експертизи Мін'юстом, Методології проведення антикорупційної експертизи Мін'юстом, Порядку проведення

антикорупційної експертизи НАЗК, Методології проведення антикорупційної експертизи НАЗК.

Висновки до розділу 1

1. Корупція є складним та небезпечним явищем, як для суспільства, так і для держави, оскільки пов'язане із механізмами публічного адміністрування та спрямоване на протиправне використання посадовими особами органів публічної влади покладених на них повноважень. З метою подолання корупції держава має здійснювати ефективну діяльність, спрямовану на запобігання цього негативного явища. Запобігання корупції – це особливий вид діяльності у сфері публічного адміністрування, який полягає у здійсненні уповноваженими суб'єктами заходів, спрямованих на усунення чинників, що породжують корупцію.

2. Запобігання корупції як особливий вид діяльності в публічному адмініструванні спрямоване на реалізацію антикорупційної функції держави. Антикорупційна функція – це самостійний і пріоритетний напрям державної антикорупційної політики, що здійснюється за допомогою комплексу правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції, усунення причин її виникнення, забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та суспільства у сфері антикорупційних відносин.

3. До основних ознак антикорупційної функції держави необхідно віднести такі: є іманентним атрибутом сучасної демократичної держави, тобто впливає із її внутрішньої природи (іманентна функція держави); являє собою зміст антикорупційної політики; здійснюється за допомогою організаційно-правових, інформаційних, соціально-економічних, освітніх, культурних та спеціально-правових засобів; спрямована на антикорупційні відносини, структура яких

залежить від рівня розвитку національної антикорупційної системи в конкретній країні ступеня її глобалізації і транспарентності; антикорупційна функція органічно пов'язана з рівнем розвитку правової культури, правового суспільства й антикорупційного права; специфічною ознакою антикорупційної функції є те, що антикорупційні відносини являються і об'єктом регулювання, і об'єктом захисту; антикорупційна функція держави формується і реалізується під впливом комплексу об'єктивних і суб'єктивних чинників: а) на процес здійснення антикорупційної функції держави впливає рівень її економічного розвитку; б) значний вплив на антикорупційну функцію держави чинить рівень розвитку самої держави, як правової, так і сусідніх країн; в) сформованість парадигми антикорупційного права; г) існування ефективного антикорупційного законодавства; г) рівень розвитку національних антикорупційних технологій.

4. Передумовами формування антикорупційної функції в окрему функцію держави є: конкретизовано предметну сферу антикорупційних відносин – публічний простір (обов'язкова наявність суб'єкта публічних владних повноважень); на рівні Законів та підзаконних нормативно-правових актів визначено суб'єктів запобігання корупції з притаманними тільки їм функціями та повноваженнями; вибудовано предметну компетенцію національної системи запобігання корупції саме як системи – Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки, підготовка та подання НАЗК до КМУ проєкту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, щорічні парламентські слухання з питань реалізації Антикорупційної стратегії; визначені основні принципи та межі суспільних відносин у публічному просторі щодо запобігання корупції; сформовано пласт завдань, а також власний методологічний інструментарій реалізації антикорупційної політики.

5. Одним із дієвих засобів запобігання корупції є антикорупційна експертиза. Антикорупційна експертиза є профілактичним заходом запобігання корупції, оскільки спрямована на усунення причин, сприятливих для вчинення корупційних правопорушень. Залежно від часу антикорупційна експертиза є докорупційним заходом, оскільки застосовується до моменту вчинення корупційного

правопорушення і спрямована на запобігання його вчиненню. В залежності від предметної спрямованості антикорупційних заходів антикорупційна експертиза спрямована вдосконалення та позбавлення корупційних факторів проєктів та чинних нормативно-правових актів.

6. Періодизацію становлення правового регулювання антикорупційної експертизи в Україні доцільно виокремити за такими темпоральними етапами розвитку: 1) 2008-2010 рр. – запровадження інституту антикорупційної експертизи у законодавстві України; 2) 2011-2013 рр. – удосконалення інституту антикорупційної експертизи в результаті прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції України; 3) 2014 – дотепер – суттєва трансформація інституту антикорупційної експертизи в результаті прийняття Закону України «Про запобігання корупції», затвердження оновленого Порядку проведення антикорупційної експертизи Мін'юстом, Методології проведення антикорупційної експертизи Мін'юстом, Порядку проведення антикорупційної експертизи НАЗК, Методології проведення антикорупційної експертизи НАЗК.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

2.1. Правова природа, поняття, ознаки та види антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні

В сучасних умовах корупція є однією із найголовніших проблем в Україні. Одним із основних корупційних чинників є корупціогенні властивості норм нормативно-правових актів. Важливим превентивним заходом запобігання корупції є антикорупційна експертиза, яка сприяє виявленню й усуненню корупціогенних чинників у нормативно-правових актах. У зв'язку з цим сьогодні вагоме значення має питання наукового осмислення сутності антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні [94, с. 60].

Поняття «антикорупційна експертиза» складається з таких елементів як «антикорупційний» та «експертиза». У термінологічній літературі дефініція «антикорупційний» розуміється як спрямований на боротьбу проти корупції [95], а слово «експертиза» – вивчення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісна чи якісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності [96, с. 333].

У юридичній науці є різноманітні розуміння правової експертизи. Так, на думку О.Г. Мінкової експертиза нормативно-правових актів – це діяльність спеціально уповноважених суб'єктів, яка полягає у фаховому, оціночно-аналітичному дослідженні нормативно-правового акта (проекту) з метою виявлення недоліків технічного і змістовного характеру, прогнозування наслідків його дії та формулювання обґрунтованих висновків та рекомендацій стосовно його прийняття, вдосконалення чи відхилення [97, с. 36]. В.О. Бутенко правову експертизу юридичних документів розглядає як етап правотворчого процесу,

змістом якого є оцінювання проєкту юридичного документу уповноваженими суб'єктами щодо ймовірності ефективного впливу його правових норм на суспільні відносини та досягнення відповідного соціального правового ефекту у випадку його прийняття [98, с. 5].

Т.О. Дідич вважає, що правова експертиза проєктів нормативно-правових актів – це спеціальна аналітична діяльність, що проводиться на різних етапах нормопроектування спеціальними суб'єктами, основним призначенням якої є надання об'єктивної оцінки ступеню відповідності проєкту нормативно-правового акта чинному законодавству, компетенції правотворчого органу, формі юридичного документа, правилам юридичної техніки, вимогам структурної побудови нормативно-правового акта [99, с. 130]. До ознак правової експертизи проєктів нормативно-правових актів відносяться такі: висновок про зміст, суть і значення проєкту нормативно-правового акта; оцінка якості усього процесу нормопроектування; особлива мета; спеціальний статус суб'єкта; диспозитивний характер нормативного регулювання процедури проведення; вироблення рекомендацій щодо подальшої розробки та доопрацювання проєктів; глибока аналітична діяльність щодо всіх правових аспектів розробки проєкту; незалежність; компетентність; науковість [99, с.130–131].

В.Д. Юрчишин правову експертизу визначає дослідженням, що проводиться експертом на підставі рішення або за дорученням уповноважених на те осіб, або без такого, але через пряму вказівку нормативно-правового акта. Правова експертиза заснована на застосуванні спеціальних знань з метою використання її результатів у юридичній діяльності та полягає в наданні певного документа у вигляді висновку даної експертизи [100, с. 62]. До ознак правових експертиз належать такі: наявність певної мети; використання правових знань; здійснення відповідними суб'єктами-експертами; надання висновку; виконання за дорученням певних осіб; отримання відповідей на поставлені питання; наявність нормативно закріплених процедур [100, с. 60].

Г.В. Рибікова під правовою експертизою нормативно-правових актів розуміє діяльність, яку здійснюють незалежні фахівці в галузі правознавства з метою

оцінки нормативно-правових актів на предмет їх відповідності визначеному юридичному критерію якості, результатом якої є обґрунтований експертний висновок відповідно до поставлених завдань [101, с. 25-26]. Критеріями виділення правової експертизи нормативно-правових актів як особливого виду правових експертиз можна назвати об'єкт нормативно-правових актів, суб'єкт (фахівець в галузі права) та предмет експертизи [101, с. 21]. До ознак, які відображають специфіку правової експертизи нормативно-правових актів, належать: 1) суб'єктний склад (суб'єктами проведення експертизи завжди виступають фахівці в галузі правознавства, які не були причетні до створення об'єкта правової експертизи); 2) особливість предмета експертизи (експертиза має встановити: чи належить об'єкт експертизи до компетенції правотворчого органу; його відповідність нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та співвідношення з актами однакової юридичної сили однієї сфери законодавства; чи відповідає він правилам юридичної техніки й вимогам його структурної побудови; надати аналітико-методичні рекомендації стосовно вдосконалення об'єкта експертизи тощо); 3) специфіка сфери діяльності – на межі політики і науки; 4) наслідки (в процесі проведення експертизи виявляються невідповідності об'єкта експертизи необхідним вимогам та пропонуються варіанти їх усунення) [101, с. 24].

З.А. Загинеї зазначає, що у вузькому значенні правова експертиза пов'язується в основному з правозастосовною діяльністю, що здійснюється в межах розгляду конкретних справ (проваджень). У широкому значенні правова експертиза – це діяльність спеціально уповноважених осіб, які мають спеціальні знання, необхідні для розв'язання питань, які виникають під час здійснення будь-якого виду юридичної практики. Правова та антикорупційна експертиза показують взаємозв'язок та взаємозумовленість двох видів галузей юридичних знань: юридичної техніки (з одного боку) та герменевтики, тлумачення правових норм (з іншого боку) [102, с. 271-272].

Антикорупційна експертиза має свої особливості та відрізняється від інших видів правових експертиз.

Одним із основних корупційних факторів в Україні є колізії, змістовні та технічні вади нормативно-правових актів, що видаються державними органами та органами місцевого самоврядування. Антикорупційна експертиза названих актів є важливим засобом запобігання корупції і визнається частиною системного підходу до запобігання корупції в вище названих органах [103, с. 5].

На думку С.Б. Гавриша 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. Право офіційно проводити антикорупційну експертизу повинні мати усі зацікавлені неурядові організації. До законодавчого процесу в Україні можуть залучатися широкі версти населення. Їхні інтереси повинні бути представлені у законодавчих органах різних рівнів з метою забезпечення процедури обговорення громадськістю та засобами масової інформації з урахування їхньої думки при проведенні експертизи [104, с. 3].

У юридичній літературі антикорупційна експертиза визначається як складова частина правової експертизи [105, с. 110; 106, с. 76]. К.І. Головщинський стверджує, що антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів являє собою комплекс заходів з виявлення норм права, здатних встановлювати такі рамки взаємовідносин між агентами (суб'єктами), які підвищують вірогідність їх вступу в корупційні взаємовідносини [107]. Н.В. Сметаніна під антикорупційною експертизою розуміє певний інструмент, що допомагає забезпечити кращу якість нормативних актів, та підвищити їхню ефективність [108, с. 237]. У свою чергу О.Р. Дашковська визначає антикорупційну експертизу як певний етап правового моніторингу, який може здійснюватися, по-перше, безпосередньо розробниками нормативних правових актів, по-друге, співробітниками правових та аналітичних служб, по-третє, це може бути незалежна експертиза інститутів громадянського суспільства (громадських організацій, торгово-промислових палат тощо) і, звичайно, експертиза з метою здійснення правового контролю, виявлення корупціогенних факторів під час

здійснення державної реєстрації органами Міністерства юстиції України [109, с. 20].

Ю.В. Орлов характеризує антикорупційну експертизу як спеціальне дослідження, яке здійснюється на основі науково обґрунтованої експертно кримінологічної методики щодо нормативно-правових актів і їх проєктів, що спрямоване на виявлення, усунення або мобілізацію впливу таких їх положень, які детермінують або можуть детермінувати корупційні правопорушення чи блокують або можуть блокувати дію антикорупційних заходів, що вживаються суспільством і державою [110, с. 698, 703].

М.В. Романюк зазначає, що антикорупційна експертиза – це діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проєктах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи в поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних із корупцією. Антикорупційна експертиза проводиться з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення [111, с. 99].

М.Б. Панькевич вважає, що антикорупційна експертиза – це експертна діяльність суб'єктів антикорупційної експертизи, спрямована на виявлення в нормативно-правових актах, проєктах 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) [112, с. 75].

М.О. Лисенко зауважує, що визначення поняття має враховувати цільове призначення проведення антикорупційної експертизи – виявлення та усунення корупціогенних факторів в нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів, зміцнення законності, забезпечення якості нормативно-правових актів та збільшення рівня їх ефективності. Об'єктивно предметною стороною антикорупційної експертизи є суспільні відносини, на врегулювання яких спрямований нормативно-правовий акт, проєкт нормативно-правового акту.

Проведення антикорупційної експертизи є невід'ємною частиною правотворчого процесу, та спрямоване на усунення корупціогенних чинників як в проєктах нормативно-правових актів, так і чинних нормативно-правових актах. На його думку антикорупційна експертиза – це діяльність суб'єктів проведення антикорупційної експертизи, яка полягає у дослідженні проєктів нормативно-правових 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 [113, с. 128].

Досліджуючи поняття та види антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів І.О. Луговий та Ю.В. Ярошенко дійшли висновку, що під антикорупційною експертизою необхідно розуміти спеціальну правову діяльність, що проводиться особою або групою осіб, за вимогою закону, за запитом уповноваженого органу або за власною ініціативою з метою виявлення можливостей вчинення корупційних діянь та можливого виявлення корупційних ризиків, що можуть міститися у нормах конкретного, оцінюваного нормативно-правового акту або його проєкту, або у комплексі з діючими нормативно-правовими актами, що завершується наданням письмового висновку. До ознак антикорупційної експертизи вони відносять такі: правова діяльність; проводиться особою або групою осіб; ґрунтується на нормах закону та підзаконних нормативно-правових актів; мета – з'ясування та роз'яснення норм права щодо виявлення корупційних ризиків; наявність спеціальної, офіційно затвердженої методології дослідження; ґрунтується на нормах діючого законодавства; є складовою нормотворчої (правотворчої) діяльності; являється засобом удосконалення нормативно-правових актів; має підсумком надання спеціального письмового висновку за результатами антикорупційної експертизи [114, с. 238].

Крім цього, І.О. Луговий та Ю.В. Ярошенко характеризуючи антикорупційну експертизу, як спеціальну правову діяльність, зазначають, що вона повинна відповідати певним критеріям, які дозволять належним чином оцінити

ефективність здійснення експертизи спеціально уповноваженими на таку діяльність суб'єктами, зокрема [114, с. 238]:

1) повнота експертизи (антикорупційна експертиза повинна здійснюватися щодо всіх законопроектів з усіх сфер правового регулювання);

2) пріоритетність (насамперед антикорупційна експертиза повинна здійснюватися щодо законопроектів у найбільш корупційно вразливих сферах та тих сферах, які регулюють найважливіші та найзначущі суспільні відносини, а також щодо законопроектів, які мають реальну перспективу найближчим часом стати законами);

3) своєчасність (антикорупційна експертиза повинна здійснюватися у строки, які дають змогу в подальшому застосувати рекомендації, надані в результаті її проведення, та не допустити прийняття законопроектів, у положеннях яких містяться корупційні ризики).

4) аргументованість (антикорупційна експертиза повинна здійснюватися на підставі та у чіткій відповідності до положень якісної, професійної та науково обґрунтованої методології проведення такої експертизи);

5) єдність підходів (недопущення корупційних ризиків у нормах законопроекту має бути метою для всіх учасників законотворення);

6) обов'язковість рекомендацій (законотворець повинен враховувати рекомендації суб'єктів здійснення антикорупційної експертизи, надавати інформацію щодо врахування таких рекомендацій чи обґрунтованих причин їх неврахування);

7) публічність (діяльність із проведення антикорупційної експертизи законопроектів повинна мати загальнодоступний характер);

8) прозорість і відкритість (експертна діяльність має бути належним чином урегульована, бути професійною, відповідати високим стандартам якості, бути прозорою та належним чином заохочуватися);

9) наочність (стандарти антикорупційної експертизи потрібно донести до всіх суб'єктів, які здійснюють розроблення законопроектів, а також до громадськості, що здійснює громадську експертизу).

На думку А.Ю. Олійника та Ю.В. Оніщика антикорупційна експертиза – це урегульована норма права діяльність державних і суспільних суб'єктів по виявленню в проєктах та в чинних нормативно-правових актах певних факторів, які сприяють чи можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень чи правопорушень які пов'язані з корупцією та розроблення рекомендацій щодо усунення названих факторів і врахування їх у відповідних актах, що підлягають обов'язковому оприлюдненню. До ознак, що характеризують поняття антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів, слід віднести: а) діяльність державних і суспільних суб'єктів, що урегульована норма права; б) виявлення в чинних нормативно-правових актах та їх проєктах певних факторів; в) названі фактори сприяють чи можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень; г) розроблення рекомендацій щодо усунення таких факторів; г) названі рекомендації підлягають обов'язковому оприлюдненню [115, с. 150].

А.Б. Грищук відмічає, що антикорупційна експертиза – це дослідження. Аналізуються нормативно-правові акти та проєкти, проводиться оцінка результатів дослідження. Мета антикорупційної експертизи – це виявлення у нормативно-правових актах чи проєктах корупціогенних факторів. Вирішення питань, що досліджуються під час проведення експертизи, потребує спеціальних знань. Результатом експертизи є висновок, у якому формулюються відповіді на поставлені експерту питання. При проведенні антикорупційної експертизи не виявляються умови та чинники можливого вчинення правопорушення. Важливим є результат – наявність корупційного фактору та його усунення, а поява в тексті не досліджуються. Це дозволяє не заглиблюватися у дослідження корупційних схем оперативно виправляти нормативно-правові акти. При проведенні антикорупційної експертизи, на відміну від кримінологічної, не роблять спроби зловити корупціонера та покарати. Презумпція сумлінності розробників нормативно-правового акту дозволяє уникнути неправомірних правочинів корупціонерів щодо спроби запровадити корупціогенний фактор у текст нормативно-правового акту. Ці особливості антикорупційної експертизи

зумовили відмежування від кримінологічної експертизи, зробили прийнятним варіантом запобігання правопорушенням корупційної спрямованості [116, с. 49-50].

Продовжуючи власні міркування А.Б. Грищук доходить до висновку, що антикорупційна експертиза є спеціальною правовою експертизою, під час якої нормативно-правові акти оцінюються з позицій можливого виникнення на їхній основі корупційних порушень, обумовлених недобросовісною поведінкою посадових осіб і інших суб'єктів. На відміну від правової експертизи, антикорупційна експертиза містить більше стадій, оскільки відбувається у кількох органах. Суб'єктами експертиз є органи, які розробили нормативно-правовий акт. Предмети антикорупційної та правової експертизи частково збігаються. Мета правової експертизи – забезпечення відповідності проектів нормативно-правових актів вимогам законодавства, норм міжнародного права. Антикорупційна експертиза має вузьке спеціальне завдання – оцінити можливість застосування норм акта у процесі діяльності органів публічної влади з погляду потенційних корупційних можливостей для несумлінних державних службовців та інших учасників. Важливим моментом при розмежуванні двох видів експертиз є те, що під час проведення правової експертизи від експерта не потрібно подання варіантів усунення виявлених помилок, тоді як за антикорупційної експертизи обов'язково. Переліки помилок, дефектів, які виявляються при проведенні антикорупційної та правової експертиз, різняться, проте деяка схожість є. Відмінна особливість антикорупційної експертизи полягає в тому, що в основі експертних оцінок нормативних приписів повинні лежати юридичні знання та знання основних корупційних ризиків, які виникають у ході певних видів державної діяльності, знання основних форм корупційних відносин, що складаються при реалізації повноважень, права та обов'язків, знання специфіки відносин у галузях, у яких діє даний нормативний акт [116, с. 50].

Обов'язковість проведення антикорупційної експертизи передбачено у Законі України «Про запобігання корупції», у ст. 1 якого антикорупційну експертизу визначено як 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 [21].

Аналізуючи законодавче визначення поняття «антикорупційна експертиза» Н.В. Сметаніна 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. Було б логічним і в ст. 1 і в ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» використовувати обидва часи дієслова [108, с. 238].

У свою чергу А.Б. Грищук вважає, що доцільно передбачити у ч. 1 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» таке визначення: антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів – це дослідження та оцінка експертом нормативно-правових актів та їх проектів на наявність у нормативних юридичних конструкціях дефектів і прогалин, які можуть створити умови для вчинення корупційних правопорушень і їх усунення [116, с. 49].

У ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено, що обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Мін'юстом, крім антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд ВРУ народними депутатами України, яка здійснюється комітетом ВРУ, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією. Обов'язковій антикорупційній експертизі, яка проводиться Мін'юстом, підлягають усі проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд КМУ. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації. НАЗК може проводити за власною ініціативою у встановленому ним порядку

антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд ВРУ або КМУ. За ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів. Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проєктів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством [21].

Враховуючи вимоги ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» види антикорупційної експертизи в залежності від суб'єктів її проведення можна класифікувати на:

1) антикорупційна експертиза, яка здійснюється Мін'юстом. Сукупність нормативно-правових актів, які підлягають обов'язковій антикорупційній експертизі Мін'юстом, поділяються на дві групи. До першої включені: а) закони України; б) акти Президента України; в) акти КМУ. До другої – нормативно-правові акти державних органів, які підлягають державній реєстрації;

2) антикорупційна експертиза, яка здійснюється Комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією (Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики). Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики (далі – Антикорупційний Комітет) обов'язково здійснює антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів: а) внесених на розгляд ВРУ народними депутатами України; б) за Регламентом ВРУ цей комітет готує експертні висновки про відповідність вимогам антикорупційного законодавства кожного проєкту нормативно-правового акту, що вноситься на розгляд ВРУ незалежно від виду акту та суб'єкта ініціювання;

3) антикорупційна експертиза, яка здійснюється НАЗК. НАЗК здійснює антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд: а) ВРУ, б) КМУ. Особливістю такої експертизи є те, що вона

проводиться НАЗК за власною ініціативою, у тому числі у зв'язку із зверненням громадян чи громадських об'єднань;

4) громадська антикорупційна експертиза. В нормах, які регламентують питання проведення громадської антикорупційної експертизи, по-перше, визначено суб'єктів, які мають право ініціювати (проводити і замовляти) проведення громадської антикорупційної експертизи. Такими суб'єктами визнані: а) фізичні особи; б) громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники; в) юридичні особи. По-друге, підкреслено, що об'єктами експертної оцінки є: а) нормативно-правові акти і б) проекти нормативно-правових актів. По-третє, встановлені джерела ресурсного забезпечення: а) безпосередньо експертизи і б) оприлюднення її результатів. Такими джерелами є: а) ресурси відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб і б) інші джерела, які не заборонені законодавством. По-четверте, суб'єктам громадської антикорупційної експертизи надано право: а) подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів та б) отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій [114, с. 239; 117, с. 11].

Отже, в залежності від суб'єктів проведення антикорупційну експертизу можна класифікувати на державну і громадську. М.В. Романюк за суб'єктами проведення антикорупційної експертизи виділяє державну (офіційну) та громадську (незалежну) [111, с. 99]. За об'єктом проведення виділяють види антикорупційних експертиз, які здійснюються щодо: 1) проектів нормативно-правових актів, що подаються на розгляд КМУ і ВРУ; 2) чинних нормативно-правових актів; 3) нормативно-правових актів державних органів, що підлягають державній реєстрації. Ю.В. Орлов за об'єктом дослідження розрізняє обов'язкову і необов'язкову (факультативну) та громадську антикорупційну експертизи [110, с. 698, 703]. М.Б. Панькевич виділяє такі види антикорупційних експертиз як державна і громадська, обов'язкова та ініціативна експертиза проектів нормативно-правових актів чинного законодавства [112, с. 75]. За критерієм поділу правових актів на види можна виділяти такі нормативно-правові акти і

проекти нормативно-правових актів як міжнародні і національні. До національних нормативно-правових актів відносять закони і підзаконні нормативні акти. Серед законів слід виділити: а) Конституція України; б) конституційні закони України; в) органічні закони; г) поточні закони. До підзаконних нормативно-правових актів можна віднести: а) укази і розпорядження Президента України; б) постанови і розпорядження КМУ; в) нормативні акти Пленуму Верховного Суду; г) нормативні акти центральних державних органів виконавчої влади; г) нормативні акти місцевих органів публічної влади тощо. За критерієм обов'язковості врахування результатів експертизи розрізняють: а) результати експертизи, які підлягають обов'язковому розгляду; б) результати, які підлягають обов'язковому врахуванню в процесі правотворчої діяльності [115, с. 150].

Антикорупційну експертизу можна класифікувати за іншими критеріями: 1) в залежності від стадії прийняття нормативно-правового акта (на стадії апробації проекту нормативно-правового акту, на стадії реєстрації проекту нормативно-правового акту, чинного нормативно-правового акту); 2) за способом призначення (обов'язкова, факультативна); 3) за наслідками (позитивна, негативна); 4) за рівнем деталізації (експертиза одного акту, експертиза актів у взаємозв'язку з іншими); 5) за строком проведення (без подовження строку, з подовженням строку); 6) за підпорядкуванням (внутрішня, зовнішня); 7) за рівнем (попередня, первинна, повторна, додаткова, контрольна); 8) за значенням (рекомендаційна, обов'язкова); 9) за сферою регулювання правовідносин (прав та свобод людини і громадянина; повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; надання адміністративних послуг; розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; конкурсних (тендерних) процедур) [114, с. 239-240; 118, с. 44] тощо.

Таким чином, антикорупційна експертиза є особливим видом правової експертизи, яка має свої особливості та відрізняється від інших видів правових експертиз. Антикорупційна експертиза в публічному адмініструванні – це діяльність уповноважених суб'єктів щодо дослідження чинних нормативно-

правових актів та проєктів нормативно-правових актів на наявність у них корупціогенних властивостей норм, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Крім загальних ознак (правова діяльність, проводиться особою або групою осіб, ґрунтується на нормах закону та підзаконних нормативно-правових актів, здійснюється на підставі офіційно затвердженої методології дослідження, є засобом удосконалення нормативно-правових актів, за результатами проведення складається висновок), притаманних правовим експертизам, антикорупційній експертизі в публічному адмініструванні властиві також особливі, що зумовлені її предметом. До особливих ознак антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні необхідно віднести такі: мета – виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією; суб'єкти проведення (органи публічної влади, громадськість); результатом є нормативно-правовий акт, у якому відсутні або мінімізовані корупціогенні чинники; експертні висновки мають не ретроспективне, а перспективне спрямування; є превентивним заходом запобігання корупції.

2.2. Суб'єкти проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні

У проведенні антикорупційної експертизи беруть участь різні суб'єкти, які відрізняються одне від одного своїм правовим статусом. Кожен суб'єкт здійснює антикорупційну експертизу в межах встановленої законодавством компетенції. У зв'язку з цим постає питання з'ясування системи та особливостей правового регулювання суб'єктів проведення антикорупційної експертизи, адже від цього

залежить їх здатність ефективно забезпечувати захист нормативно-правових актів від корупціогенних норм [119, с. 255].

У науці адміністративного права під суб'єктом розуміється: учасник суспільних відносин, який має суб'єктивні права та виконує юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами; носій (власник) прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатний надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати; особа або організація, які за певних умов можуть стати учасниками (сторонами) управлінських відносин та нести юридичну відповідальність за порушення правил у цій сфері; фізична та юридична особи, які відповідно до адміністративного законодавства та адміністративно-правових норм наділені певним обсягом прав та обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, а також реалізують функції виконавчої влади; самостійна особа, яка володіє адміністративною правосуб'єктністю, тобто є носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, передбачених нормами адміністративного права, та має потенційну здатність реалізовувати власну волю в адміністративно-правових відносинах [63, с. 210-211]. Враховуючи викладене, суб'єкт проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні – це особа, яка наділена чинним законодавством правами і обов'язками у сфері організації та проведення антикорупційної експертизи.

Суб'єкти проведення антикорупційної експертизи визначені в ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» [21]. До них віднесено: Міністерство юстиції України; Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією; Національне агентство з питань запобігання корупції; фізичні особи, громадські об'єднання, юридичні особи. Вся сукупність суб'єктів проведення антикорупційної експертизи поділяється на дві групи. Критеріями поділу є: а) правова природа суб'єкта щодо наявності владних повноважень; б) рівень імперативності щодо права на експертизу [120, с. 454].

За правовою природою (наявністю чи відсутністю владних повноважень) доцільно виділяти суб'єктів владних повноважень (Мін'юст; Антикорупційний

Комітет; НАЗК) та суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями (фізичні особи, громадські об'єднання, юридичні особи). За рівнем імперативності щодо права на антикорупційну експертизу суб'єкти поділяються на: 1) таких, що здійснюють антикорупційну експертизу обов'язково; 2) таких, що здійснюють антикорупційну експертизу за власним розсудом. Суб'єктами, що здійснюють антикорупційну експертизу обов'язково (проведення антикорупційної експертизи є їх обов'язком і здійснюється ними на постійній основі) є: а) Мін'юст і б) Антикорупційний Комітет. Суб'єктами, що здійснюють антикорупційну експертизу за власним розсудом є: а) НАЗК; б) громадськість (громадська антикорупційна експертиза) [117, с. 10-11].

Згідно чинного законодавства наведені вище суб'єкти антикорупційної експертизи наділяються повноваженнями, які реалізують в межах своєї компетенції.

Мін'юст є одним з перших органів, якого законодавство уповноважило проводити антикорупційну експертизу. Саме тому на Мін'юст лежить найбільше навантаження, щодо здійснення обов'язкової державної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів [112, с. 54].

Мін'юст є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ. Цей суб'єкт публічної адміністрації є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику з питань банкрутства, у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців, реєстрації статуту територіальної громади м. Києва, реєстрації статутів Національної академії наук та національних галузевих академій наук, у сфері виконання кримінальних покарань та пробації, з питань утримання військовополонених, у сфері правової освіти населення; забезпечує

формування державної політики у сфері архівної справи і діловодства та створення і функціонування державної системи страхового фонду документації; забезпечує реалізацію державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції [121].

У ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» встановлено, що обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Мін'юстом [21]. Мін'юст визначає порядок і методологію проведення ним антикорупційної експертизи, а також порядок оприлюднення її результатів [21]. Під час проведення антикорупційної експертизи Мін'юст перевіряє нормативно-правові акти на наявність таких 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 [89].

Мін'юст здійснює антикорупційну експертизу: 1) всіх проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд КМУ; 2) проєктів законів України, поданих Президентом України та КМУ; 3) законів України, актів Президента України та КМУ згідно із затвердженим Мін'юстом щорічним планом у передбачених законом сферах; 4) всіх нормативно-правових актів державних органів, які підлягають державній реєстрації.

Першою і найбільшою категорією є проєкти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд КМУ. Процедура здійснення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів Мін'юстом проводиться в рамках правової експертизи та є її обов'язковим етапом. Відтак, окремих висновків щодо наявності у проєктах нормативно-правових актів корупційних ризиків Мін'юст не формує, вказане відображається окремим пунктом у загальному висновку правової експертизи, де, за наявності зауважень, обов'язково мають бути сформувані рекомендації щодо доопрацювання проєкту нормативно-правового акта. Якщо Мін'юстом, за результатами здійснення правової експертизи надано висновок із

зауваженнями щодо невідповідності проєкту акта Конституції та законам України, актам Президента України, то рішення щодо такого проєкту акта приймається на засіданні КМУ [122, с. 48; 123].

Слід відмітити, що Мін'юст здійснює антикорупційну експертизу не тільки актів КМУ нормативного характеру у формі постанов, а й розпоряджень, тобто документів КМУ з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань, які не містять норм права, а відтак не є нормативно-правовими актами. Це слідує із звітів про результати проведення антикорупційної експертизи Мін'юстом, а також пояснюється тим, що антикорупційна експертиза проводиться як складова частина правової експертизи, якій підлягають всі акти КМУ, в тому числі і розпорядчі [112, с. 42].

Антикорупційна експертиза чинних законів України, актів Президента України та КМУ проводиться Мін'юстом 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 [21].

Антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів, сформованих на підставі пропозицій, що надійшли від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян проводиться структурними підрозділами апарату Мін'юста відповідно до компетенції. За результатами антикорупційної експертизи чинного нормативно-правового акта Мін'юст готує висновок антикорупційної експертизи чинного нормативно-правового акта та надсилає його на розгляд КМУ. Для здійснення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів Мін'юст може залучати в установленому порядку фахівців державних органів, інших підприємств, установ, організацій, а також експертів міжнародних організацій, представників громадських об'єднань (за згодою). Результати антикорупційної

експертизи чинних нормативно-правових актів протягом десяти календарних днів оприлюднюються на офіційному веб-сайті Мін'юста [88].

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, які підлягають державній реєстрації, проводиться Мін'юстом або його обласними, районними, районними в містах та міськими управліннями юстиції залежно від органу виконавчої влади, що видає відповідний нормативно-правовий акт. Їх антикорупційна експертиза здійснюється безпосередньо під час державної реєстрації структурними підрозділами апарату та територіальних органів Мін'юста, відповідальними за проведення державної реєстрації нормативно-правових актів [124].

Державній реєстрації підлягають нормативно-правові акти, які містять одну або більше норм, що зачіпають права, свободи, законні інтереси і стосуються обов'язків громадян та юридичних осіб, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації, або мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також юридичних осіб, що не належать до сфери управління суб'єкта нормотворення. Державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС), антикорупційної та гендерно-правової експертиз з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, а також прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів [125].

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації в межах проведення правової експертизи. Результати

антикорупційної експертизи нормативно-правового акта зазначаються у висновку про державну реєстрацію, доопрацювання, відмову в державній реєстрації відповідного акта [88].

Методичною основою здійснення Мін'юстом антикорупційної експертизи є *Методологія проведення антикорупційної експертизи*, що визначає типові види, критерії та способи оцінки, а також способи виявлення та усунення корупціогенних факторів у нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів [89].

Необхідно відмітити, що у Положенні про Мін'юст серед завдань цього центрального органу виконавчої влади йдеться лише про правову експертизу проєктів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд КМУ, та проєктів законів, які подаються на розгляд ВРУ іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також нормативно-правових актів, що підлягають державній реєстрації [121]. На наш погляд, доцільно було б у Положенні про Міністерство юстиції України уточнити, що Мін'юст відповідно до покладених на нього завдань здійснює також антикорупційну експертизу нормативно-правових актів [119, с. 258].

При Мін'юсті як постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган для забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної правової політики функціонує громадська рада. Основними завданнями Громадської ради є: створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю Мін'юста; забезпечення врахування Мін'юстом громадської думки під час формування та реалізації державної правової політики; співпраця з Мін'юстом у підготовці та проведенні громадських обговорень з питань, що відносяться до його повноважень; підготовка пропозицій до проєктів нормативно-правових актів з питань забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, розробником яких є Мін'юст. Громадської рада відповідно до покладених на неї завдань проводить

відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів [126].

Антикорупційний Комітет обов'язково здійснює антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, внесених на розгляд ВРУ народними депутатами України. Крім цього, відповідно до ст. 93 Регламенту ВРУ Антикорупційний Комітет зобов'язаний проводити антикорупційну експертизу та готувати експертні висновки про відповідність вимогам антикорупційного законодавства кожного проєкту нормативно-правового акту, що вноситься на розгляд ВРУ незалежно від виду акту та суб'єкта ініціювання [127].

У літературі відмічається, що існує законодавча неузгодженість щодо визначення об'єкта такої експертизи. Так, у Законі України «Про запобігання корупції» зазначено, що об'єктом обов'язкової антикорупційної експертизи, яку проводить Антикорупційний Комітет, є проєкти нормативно-правових актів, внесених на розгляд ВРУ народними депутатами України. Проте право законодавчої ініціативи, тобто право подати законопроект, окрім народних депутатів України, мають також Президент України та КМУ. Однак виходячи з положень ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції», Антикорупційний 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, проєкт іншого акта після його реєстрації не пізніш як у п'ятиденний строк направляється в Антикорупційний Комітет, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства. Таким чином, Регламент ВРУ 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 Антикорупційний Комітет і діє, розглядаючи всі законопроекти, які виносяться на розгляд ВРУ [112, с. 32-33].

Предметами Антикорупційного Комітету є: формування антикорупційної політики; проведення антикорупційної експертизи законопроектів, поданих

суб'єктами права законодавчої ініціативи; запобігання та протидія корупції; запобігання корупції в діяльності юридичних осіб; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; правила етичної поведінки на публічній службі; фінансовий контроль стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування; відповідальність за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією; правове регулювання та організація діяльності Національного антикорупційного бюро України, НАЗК, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; діяльність інших правоохоронних і державних органів в частині їх повноважень у сфері запобігання та протидії корупції; державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції [128].

Антикорупційний Комітет проводить антикорупційну експертизу відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Мін'юста від 24 квітня 2017 року № 1395/5. Антикорупційний Комітет також визначає відповідність нормативно-правового акта вимогам антикорупційного законодавства, а саме: Закону України «Про запобігання корупції»; Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»; Закону України «Про запобігання та протидію, легалізації відмиванню доходів одержаних злочинним шляхом або фінансуванню тероризму»; Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [129].

Варто відмітити, що жоден із цих двох способів визначення методології проведення Антикорупційним Комітетом антикорупційної експертизи не можна назвати вдалим. Оскільки перший з них, який полягає у співставленні положень проекту акта з чинними 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 Антикорупційний Комітет, як він їх ідентифікує тощо. Що стосується використання Антикорупційним Комітетом методології, яка

затверджена Мін'юстом, 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 Мін'юста не є обов'язковими до виконання чи застосування ВРУ та її Апаратом. Відтак складається враження, що ВРУ 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 Антикорупційним Комітетом проєктів нормативно-правових актів передбачає їх поділ по суті на 2 групи: законопроєкти, щодо яких Антикорупційний Комітет визначено головним з підготовки і попереднього розгляду, та законопроєкти щодо яких Антикорупційний 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 Антикорупційний Комітет готує аналогічний по структурі висновок, проте саме головний комітет пропонує Голові ВРУ включити законопроєкт в порядок денний сесії або повернути його на доопрацювання, що передбачено ст. 94 Регламенту ВРУ [112, с. 33-34].

За результатами проведення антикорупційної експертизи Антикорупційний Комітет готує висновок щодо відповідності або невідповідності нормативно-правового акту вимогам антикорупційного законодавства, що оформлюється у формі проєкту рішення, який обов'язково має містити: висновок щодо відповідності (невідповідності) проєкту акта вимогам антикорупційного законодавства або щодо наявності корупціогенних факторів (ризиків); стислий виклад позицій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, експертів щодо відповідного проєкту акта – у разі надходження таких позицій; у разі виявлення невідповідності проєкту акта вимогам антикорупційного законодавства та/або наявності корупціогенних факторів – обґрунтування конкретної норми (норм) проєкту акта, яка не відповідає нормам антикорупційного законодавства та/або містить корупціогенні фактори;

пропозиції щодо усунення виявлених невідповідностей у проєкті акта або обґрунтування неможливості усунення таких недоліків; узагальнюючу рекомендацію щодо подальшого розгляду проєкту акта (ухвалення, відхилення, повернення на доопрацювання тощо). У разі, якщо при підготовці проєкту рішення Антикорупційного Комітету у проєкті акта виявлено невідповідність вимогам антикорупційного законодавства та/або корупціогенні фактори, секретаріат Антикорупційного Комітету повідомляє про це суб'єкта права законодавчої ініціативи та запрошує його до участі у засіданні Антикорупційного Комітету для розгляду відповідного проєкту акта [129].

Зважаючи на те, що при проведенні антикорупційної експертизи Антикорупційний Комітет користується Методологією проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Мін'юста від 24 квітня 2017 року № 1395/5, доцільно цьому Комітету прийняти власну Методологію проведення антикорупційної експертизи [119, с. 259].

Особливим суб'єктом проведення антикорупційної експертизи є НАЗК – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. НАЗК, у межах, визначених цим та іншими законами, є відповідальним перед ВРУ і підконтрольним їй та підзвітний КМУ [21].

Функціонування спеціально уповноваженого державного органу, до сфери відання якого належить забезпечення формування та реалізація державної антикорупційної політики – НАЗК, опосередковує доктринальне тлумачення його правового статусу як: 1) органу державного виконавчої влади із спеціальним статусом; 2) суб'єкта публічного адміністрування в сфері запобігання корупції. При цьому, в першому значенні, акцентується увага на наявності спеціальної компетенції, а в другому – на форматі реалізації цієї компетенції відповідно до ідеалів людиноцентризму та верховенства права. Саме вказані дефініції і визначають місце НАЗК в системі суб'єктів, діяльність яких спрямовано на запобігання корупції [130, с. 85].

НАЗК є ключовим суб'єктом публічного адміністрування у сфері запобігання корупції, дія якого поширюється на всю територію України та специфікою якого є відсутність його територіальних органів на рівні областей, районів, міст тощо. НАЗК є уповноваженим суб'єктом, діяльність якого спрямовано на впорядкування суспільних відносин щодо запобігання корупції через застосування конкретно визначених способів, методів, форм для забезпечення публічного інтересу [130, с. 95]. НАЗК є спеціалізованим інститутом, багатоцільовою установою, що створена з метою зосередження в межах однієї установи всіх основних функцій щодо запобігання корупції. Згадана модель цього органу забезпечує реалізацію багатьох функцій у запобіганні корупції, а саме: розробка політики, здійснення контролю за деклараціями про доходи посадових осіб, аналітична діяльність, проведення навчання та надання консультацій щодо ризику корупції, технічна допомога, взаємодія з громадянським суспільством, здійснення відкритого доступу до інформації, моніторинг тощо [131, с. 16-17]. Система державного моніторингу корупції є потенційною функціональною складовою діяльності НАЗК, яка дає змогу виключати аморфність (розмитість) інформації, комплексно представити показники якості роботи, надати змістовну інтерпретацію результатів антикорупційних реформ [132, с. 67].

НАЗК здійснює діяльність у таких формах: 1) правові форми діяльності, тобто спрямовані на здійснення винятково компетенційних повноважень та завдань як центрального органу виконавчої влади та до яких віднесено: установчу, нормотворчу, правозастосовну, контрольню-моніторингову та інтерпретаційну; 2) організаційно-забезпечувальні форми діяльності, тобто такі, що реалізуються з метою матеріального та технічного забезпечення діяльності апарату центрального органу виконавчої влади та мають обслуговуючий характер, серед яких: матеріально-технічна, інформаційна, координаційна форми тощо [133, с. 161].

НАЗК здійснює антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд ВРУ або КМУ, за власною ініціативою. Для проведення НАЗК антикорупційної експертизи КМУ надсилає йому проєкти усіх

відповідних нормативно-правових актів. НАЗК інформує відповідний комітет ВРУ або КМУ про проведення антикорупційної експертизи відповідного проєкту нормативно-правового акта, що є підставою для зупинення процедури його розгляду або прийняття, але на строк не більше десяти днів. НАЗК здійснює періодичний перегляд законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм та надає Мін'юсту пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи [21].

Отже, на НАЗК не покладено обов'язок щодо здійснення антикорупційної експертизи. НАЗК її здійснює за власною ініціативою. Однак, при цьому, за НАЗК закріплено повноваження, якого не мають інші суб'єкти здійснення антикорупційної експертизи. Якщо НАЗК починає здійснювати антикорупційну експертизу проєкту нормативно-правового акта, процедура розгляду чи прийняття відповідного проєкту зупиняється на строк до 10 днів, що є гарною практикою запобігання прийняттю нормативно-правових актів, які містять корупціогенні фактори. Вказана норма стосується проєктів ВРУ та КМУ. Перед здійсненням антикорупційної експертизи НАЗК зобов'язане попередити КМУ або Антикорупційний Комітет про здійснення антикорупційної експертизи відповідного проєкту акта. Ще однією відмінною рисою НАЗК від Антикорупційного Комітету та Мін'юста, є його можливість проводити експертизу проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд як ВРУ, так і КМУ. У Регламенті КМУ вказано, що за добу до початку засідання КМУ проєкт порядку денного та всі супровідні матеріали обов'язково надсилаються в НАЗК [122, с. 59-60].

Крім цього, до НАЗК можуть звертатись центральні органи виконавчої влади, що є розробниками проєктів нормативно-правових актів з проханням здійснити антикорупційну експертизу їх акта. Ця процедура відбувається одночасно з поданням відповідного проєкту акта до Мін'юста для здійснення правової експертизи. НАЗК визначає необхідність здійснення антикорупційної експертизи та приймає або не приймає рішення щодо здійснення антикорупційної експертизи. Якщо ж є необхідність здійснення антикорупційної експертизи, НАЗК

протягом трьох днів з дня отримання звернення має проінформувати про прийняте рішення розробника та КМУ [123].

Перед обранням проєктів актів для здійснення експертизи, НАЗК проводить моніторинг таких актів. Під час моніторингу у проєкти актів оцінюються наявність ознак, що вказують на необхідність здійснення антикорупційної експертизи, зокрема, наявність інформації що схожий за змістом чи сферою регулювання проєкт акта, був визнаний корупціогенним або наявність інформації, яка знаходиться в публічному доступі щодо загроз корупційних правопорушень після прийняття відповідного проєкту акта тощо. В першу чергу, моніторинг здійснюється щодо актів, які внесені на розгляд ВРУ: Президентом України, КМУ та народними депутатами з політичної партії «Слуга народу» або щодо актів, які стосуються сфер регулювання, визначених у Законах України «Про адміністративні послуги», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування видів господарської діяльності» та «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [91].

Антикорупційна експертиза, яка проводиться НАЗК, складається з двох етапів: 1) проведення моніторингу проєктів актів на предмет наявності в них ознак, що вказують на необхідність проведення експертизи; 2) проведення експертизи проєкту акта [123].

Під час здійснення НАЗК відбувається виявлення п'яти корупціогенних факторів: 1) неналежне визначення компетенції органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, повноважень осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) неналежне визначення змісту й обсягу прав чи обов'язків фізичних (юридичних) осіб; 3) юридична колізія в законодавстві; 4) використання правових конструкцій оціночного характеру; 5) ускладнення реалізації передбачених законодавством заходів із запобігання чи протидії корупції [90].

Слід зазначити, що НАЗК перед проведенням антикорупційної експертизи здійснює моніторинг проєктів нормативно-правових актів на наявність ознак, які можуть вказувати на можливі корупційні ризики проєктів нормативно-правових

актів. Тому НАЗК здійснює аналіз тільки тих нормативно-правових актів, які містять корупціогенні норми. Варто також зазначити, що НАЗК має право проводити антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів після їх прийняття в першому читанні [119, с. 260].

Відповідно до ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК здійснює періодичний перегляд законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм та надає Мін'юсту пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи. До проведення зазначеного моніторингу НАЗК може залучати громадські об'єднання, наукові установи, в тому числі на умовах державного замовлення на підставі відкритого конкурсу [21].

Отже, НАЗК здійснює антикорупційну експертизу як проєктів нормативно-правових актів, так і чинних нормативно-правових актів.

При НАЗК корупції функціонує Громадська рада як колегіальний орган для забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю НАЗК основними завданнями якої є: 1) забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю НАЗК; 2) сприяння взаємодії НАЗК з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства з питань, пов'язаних з діяльністю НАЗК; 3) сприяння врахуванню НАЗК громадської думки під час виконання покладених на нього завдань. Крім цього, Громадська рада при НАЗК бере участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів НАЗК та готує висновки щодо них [134].

Суб'єктом проведення антикорупційної експертизи є громадськість. Основоположні засади участі громадськості у запобіганні корупції були закладені у ст. 13 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року, згідно якої держави зобов'язані вживати належних заходів для сприяння активній участі громадського суспільства 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 [135].

Громадянське суспільство являє собою певний стан суспільних відносин в державі, при якому законодавчо гарантується існування та відбувається практичне функціонування системи сформованих у приватноправовому порядку інститутів, їх об'єднань, фізичних осіб та організацій недержавного типу, програмною ціллю яких виступає задоволення соціальних потреб, виникнення котрих обумовлене законодавчою легалізацією ключових соціальних цінностей, прав та свобод членів суспільства при неухильному сприянні публічного апарату їх діяльності [136, с. 41]. Діяльність громадянського суспільства реалізується у таких напрямках: 1) забезпечення функцій контролю установчої влади над правомірністю дій органів державної влади; 2) стимулювання громадянської активності; 3) досягнення дієвого консенсусу між інститутами державної влади та широкими колами громадськості; 4) створення сприятливої соціально-психологічної атмосфери як у суспільстві загалом, так і в його окремих структурах; 5) репрезентація інтересів усіх громадян і на місцевому, і на загальнодержавному рівні; 6) контроль за розподілом привілеїв у суспільстві [137, с. 8-9].

Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [138]. Представники громадських об'єднань можуть в контексті запобігання підтримувати співпрацю з владою й суспільством у такі основні способи: 1) сприяти підвищенню антикорупційної освіченості й зростанню усвідомлення небезпеки та негативних наслідків корупції у громадян; 2) діяти в якості каталізаторів і посередників, відіграючи «мостобудівну» роль у налагодженні й підтримці двосторонньої співпраці між зацікавленими сторонами; 3) виступати в якості експертів із антикорупційних питань, формуючи окремі групи, необхідні для посилення впливу на державні процеси антикорупційного характеру; 4) проводити різноманітні дослідження й формувати пропозиції до удосконалення державної політики в сфері протидії корупції; 5) здійснювати

моніторинг реалізації національної антикорупційної стратегії та державних програм запобігання корупції [139, с. 162].

Згідно соціологічного дослідження «Оцінка ситуації в країні, довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян» рівень довіри суспільства до громадських організацій сягає 53 %. Разом з тим, рівень недовіри до органів державної влади (Конституційний суд України, ВРУ, КМУ, Національне антикорупційне бюро України, НАЗК та інші) коливається від 68 % до 78 %. Виходячи із зазначеного, населення критично не довіряє органам публічної влади, довіряючи при цьому громадським організаціям. Відтак, існування при органах державної влади Громадських рад або тісна співпраця з громадськими об'єднаннями, що підкріплено їх публічністю (опубліковані щорічні звіти, протоколи засідань тощо) підвищує довіру громадян до державного апарату [122, с. 63; 140].

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій. За ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів. Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проєктів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством [21].

Суб'єктам громадської антикорупційної експертизи надано право:

- а) подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів;
- б) отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих

пропозицій. Наприклад, у Регламенті КМУ передбачено, що за наявності поданих до КМУ висновків чи рекомендацій в результаті здійснення громадської антикорупційної експертизи проєкту акта, вказані рекомендації додаються до пояснювальної записки, без якої реєстрація проєкту акта неможлива [123].

На відміну від обов'язкової антикорупційної експертизи, порядок проведення і методологія громадської антикорупційної експертизи в Україні зазнають мінімальних законодавчих обмежень. Так, законодавство України не встановлює обмежень щодо правового статусу, спеціальних дозволів чи інших вимог до суб'єктів громадської антикорупційної експертизи [141, с. 97], не визначає окремих методичних рекомендацій, спеціального порядку, термінів здійснення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правового акту. Відтак, громадські об'єднання, фізичні чи юридичні особи при здійсненні експертизи можуть використовувати будь-які методології та не бути обмеженими часовими проміжками при здійсненні громадської антикорупційної експертизи. При цьому, законодавство зобов'язує суб'єктів видання (прийняття) відповідного акта розглядати висновки, пропозиції чи рекомендації, що були підготовлені за результатом здійснення громадської антикорупційної експертизи проєкту чи чинного нормативно-правового акту [122, с. 64-65].

Варто вказати, що на суб'єктів видання (прийняття) відповідного акта обов'язок щодо розгляду результатів громадської антикорупційної експертизи було покладено лише у 2015 році. Як показує практика, більшість громадських організацій, після здійснення громадської експертизи публікують висновки на власних сайтах, що, знову ж таки, законодавство не вимагає. Держава не здійснює фінансування проведення громадської антикорупційної експертизи. Усі фінансові витрати на проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проєктів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством [122, с. 65].

Таким чином, суб'єкти проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні – це органи публічної влади та громадськість, які наділені чинним законодавством правами, обов'язками і гарантіями у сфері проведення антикорупційної експертизи. Суб'єктів проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні доцільно поділяти на суб'єктів владних повноважень (Міністерство юстиції України; Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики; Національне агентство з питань запобігання корупції) та суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями (громадськість). Міністерство юстиції України та Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики здійснюють антикорупційну експертизу обов'язково, а Національне агентство з питань запобігання корупції та громадськість за власною ініціативою.

2.3. Процедура проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні

Однією з найважливіших гарантій ефективного проведення антикорупційної експертизи є чітка регламентація її процедурного аспекту.

У термінологічній літературі дефініція «процедура» тлумачиться як ряд яких-небудь дій [142, с. 997]; хід виконання чого-небудь [143, с. 828]; офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь [144, с. 63]; порядок, наступність, послідовність у вчиненні відповідних дій для досягнення певного результату [145, с. 185-186].

У юридичній літературі категорія «процедура» визначається таким чином: врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату [146, с. 185-186]; самостійне цілісне утворення, що регламентується юридичними

нормами, яким визначається порядок здійснення суб'єктами конкретних суспільних відносин соціально та юридично значущих дій та забезпечується нормативно впорядковане регулювання суспільних відносин [145, с. 167].

Правовій процедурі властиві такі ознаки [147, с. 45]: 1) орієнтована на досягнення конкретного правового результату; 2) складається з актів поведінки, які постійно змінюють одне одного, і так, як і діяльність, внутрішньо структурована правовими відносинами; 3) володіє моделлю (програмою) свого розвитку, попередньо встановленою на нормативному або індивідуальному рівні; 4) ієрархічно побудована; 5) постійно знаходиться в динаміці, розвитку; 6) має службовий характер: є засобом реалізації основного для нього відношення; 7) юридична процедура є особливим різновидом правовідносин, що мають процедурний характер; 8) має цілісний характер, оскільки складається із певної послідовності дій суб'єктів юридичної процедури; 9) виникає на підставі норм права, та має офіційний правовий характер; 10) порядок здійснення юридичної процедури регламентується відповідними процедурними нормами права; 11) має власну націленість, що полягає у зміні правової дійсності; 12) має інтелектуальний та волевий характер, оскільки залежить від свідомості і волевиявлення суб'єкта юридичної процедури; 13) визначає послідовність діяльності суб'єктів юридичної процедури; 14) результатом здійснення юридичної процедури є реалізація прав, свобод, законних інтересів суб'єкта права або виконання юридичних обов'язків; 15) виявляється в юридичній діяльності; 16) являє собою сукупність послідовних актів поведінки, кожний з яких викликає відповідні локальні наслідки, що впливає на зміст та результативність всієї юридичної процедури.

Процедура проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні за своєю правовою природою є адміністративною, оскільки їй властивий публічно-правовий характер та одним із обов'язкових учасників здійснення такої експертизи є суб'єкт адміністративних відносин.

У науці адміністративного права існують різні підходи до розуміння поняття «адміністративна процедура». Так, на думку А.М. Школика адміністративна

процедура – це закріплений нормами адміністративного права порядок вчинення дій органами публічної адміністрації [148, с. 123]. В.П. Тимошук стверджує, що адміністративна процедура – це встановлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративними органами адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [149, с. 198]. У свою чергу Т.О. Коломоєць вважає, що адміністративна процедура – це встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-визначених справ [150, с. 220]. Натомість Н.В. Галіцина під адміністративною процедурою розуміє встановлені законодавством правила, порядок і умови (зразок) вчинення процесуальних дій щодо розгляду, розв'язання і вирішення конкретної адміністративної справи в сфері публічного управління [146, с. 173–174]. Адміністративну процедуру визначають також як встановлений законодавством порядок розгляду й розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ із метою забезпечення прав і свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [151, с. 276].

Г.В. Рибікова процедуру проведення правової експертизи нормативно-правових актів визначає як врегульовану нормами права діяльність уповноважених органів та їх посадових осіб щодо організації та здійснення аналізу, перевірки та оцінки об'єкта експертизи на відповідність юридичному критерію якості зі складанням та направленням висновку замовнику експертизи [101, с. 121].

У Методології проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, затвердженої постановою КМУ від 8 грудня 2009 року № 1346, адміністративна процедура визначалася як установлений в акті порядок дій фізичних та юридичних осіб, спрямований на реалізацію їх прав і виконання обов'язків або визначення повноважень державного органу, його посадової та службової особи [82]. У ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру»

встановлено, що адміністративна процедура – це визначений законом порядок розгляду та вирішення справи [152].

Сьогодні процедура проведення антикорупційної експертизи відображена у постанові КМУ від 18 липня 2007 року № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України», наказі Мін'юста від 18 березня 2015 року № 383/5 «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи», наказі Мін'юста від 24 квітня 2017 року № 1395/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи», наказі НАЗК від 29 липня 2020 року № 325/20 «Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції», наказі НАЗК від 18 травня 2023 року № 109/23 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції». Порядок проведення антикорупційної експертизи Антикорупційним Комітетом та громадськістю у чинному законодавстві не регламентовано.

Слід зазначити, що у відповідних наказах Мін'юста процедура проведення антикорупційної експертизи не деталізована. Так, у наказі Мін'юста від 18 березня 2015 року № 383/5 «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи», яким затверджено Порядок проведення антикорупційної експертизи, йдеться про завдання антикорупційної експертизи, загальні питання антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, які підлягають державній реєстрації, антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів. У наказі Мін'юста від 24 квітня 2017 року № 1395/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» визначено типові види, критерії та способи оцінки, а також способи виявлення та усунення корупціогенних факторів у нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів.

Антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів проводиться згідно зі щорічним планом, що затверджується Мін'юстом до 31 грудня. План проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів на відповідний рік складається структурним підрозділом, до повноважень якого

віднесено проведення антикорупційної експертизи, на підставі пропозицій, обґрунтованих необхідністю проведення антикорупційної експертизи, які подаються структурними підрозділами апарату Мін'юста та формуються з урахуванням пропозицій, що надійшли від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян. У разі надходження додаткових пропозицій, обґрунтованих необхідністю проведення антикорупційної експертизи, затверджений щорічний план підлягає відповідному коригуванню. Антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів, сформованих на підставі пропозицій, що надійшли від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян проводиться структурними підрозділами апарату Мін'юста відповідно до компетенції. За результатами антикорупційної експертизи чинного нормативно-правового акта Мін'юст готує висновок антикорупційної експертизи чинного нормативно-правового акта та надсилає його на розгляд КМУ. Для здійснення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів Мін'юст може залучати в установленому порядку фахівців державних органів, інших підприємств, установ, організацій, а також експертів міжнародних організацій, представників громадських об'єднань (за згодою). Результати антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів протягом десяти календарних днів оприлюднюються на офіційному веб-сайті Мін'юста [88].

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації. Результати антикорупційної експертизи нормативно-правового акта зазначаються у висновку про державну реєстрацію, доопрацювання, відмову в державній реєстрації відповідного акта [88].

Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів проводиться як складова частина їх правової експертизи структурними підрозділами апарату Мін'юста, до повноважень яких віднесено проведення

правової експертизи. Результати проведення антикорупційної експертизи проєкту нормативно-правового акта відображаються у висновку Мін'юста за результатами його правової експертизи, в якому робиться загальний висновок щодо наявності корупціогенних факторів та подаються пропозиції щодо можливих шляхів доопрацювання проєкту нормативно-правового акта у разі їх виявлення [88].

Під час проведення антикорупційної експертизи Мін'юстом здійснюються виявлення та оцінка таких 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. Під час оцінювання виявлених корупціогенних факторів особа, яка проводить експертизу, повинна обов'язково враховувати вид правотворчої діяльності і відповідно вид нормативно-правового акта, проєкту нормативно-правового акта, що містить корупціогенні фактори. З цієї точки зору всі нормативно-правові акти поділяються на чотири групи (залежно від загрози породження корупціогенного фактора, починаючи з найменшої): закони України; нормативно-правові акти Президента України; нормативно-правові акти КМУ; нормативно-правові акти інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування [89].

У разі виявлення зазначених корупціогенних факторів особа, яка проводить експертизу, зобов'язана сформулювати рекомендації щодо їх усунення. Усунення виявлених корупціогенних факторів може здійснюватись шляхом: конкретизації положень нормативно-правового акта, проєкту нормативно-правового акта; включення до нормативно-правового акта, проєкту нормативно-правового акта відсильних норм, що передбачають необхідність використання положень інших нормативно-правових актів; відображення в нормативно-правовому акті, проєкті нормативно-правового акта розгорнутих (повних) процедур [89].

Для виявлення в нормативно-правовому акті, проєкті нормативно-правового акта корупціогенних факторів встановлюються індикатори корупціогенності.

Виявляючи в нормативно-правовому акті, проєкті нормативно-правового акта корупціогенні фактори, особа, яка проводить експертизу, повинна враховувати, що ознаки більшості з названих факторів взаємопов'язані між собою. Таким чином, один і той самий індикатор корупціогенності (конкретний нормативний припис) може свідчити про наявність в нормативно-правовому акті, проєкті нормативно-правового акта різних корупціогенних факторів. Наприклад, нормативний припис, що надає особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, право витребувати у фізичних та юридичних осіб додаткові матеріали та інформацію на свій розсуд, без конкретизації мети, строків і підстав для прийняття такого рішення залежно від змісту нормативно-правового акта, проєкту нормативно-правового акта може бути індикатором безпідставного встановлення дискреційних повноважень, недосконалості адміністративних процедур. У такому випадку оцінка нормативного припису здійснюється стосовно до кожного корупціогенного фактора, до якого він може бути віднесений [89].

Натомість у Методології проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, затвердженої постановою КМУ від 8 грудня 2009 року № 1346, було зазначено, що антикорупційна експертиза проєктів актів проводиться трьома етапами: перший – загальна оцінка проєкту акта; другий – антикорупційна оцінка положень проєкту акта; третій – підготовка висновку та розроблення рекомендацій щодо усунення корупціогенних чинників. На першому етапі визначається належність проєкту акта до проєктів з потенційно високим ступенем корупційних ризиків, дається загальна характеристика проєкту акта, оцінюється рівень обґрунтованості його прийняття, визначається відповідність проєкту акта вимогам Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», аналізуються результати громадської антикорупційної експертизи у разі її проведення. На другому етапі проводиться оцінка кожного положення проєкту акта на предмет наявності корупціогенних чинників, аналіз повноти врегулювання суспільних відносин, які є предметом регулювання проєкту акта, а також ступінь внутрішньої узгодженості і доступності для розуміння положень

проекту акта, встановлюються виявлені корупціогенні чинники та оцінюється їх вплив на можливість виникнення передумов для вчинення корупційного правопорушення. На третьому етапі оформлюється висновок за формою, встановленою постановою КМУ від 16 вересня 2009 року № 1057 «Питання реалізації державної антикорупційної політики», а також розробляються рекомендації щодо усунення корупціогенних чинників та зазначаються можливі способи їх усунення [82].

Загальні питання проведення антикорупційної експертизи містяться у наказі НАЗК від 29 липня 2020 року № 325/20 «Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції».

НАЗК може проводити антикорупційну експертизу проєктів актів, внесених на розгляд ВРУ або КМУ, за власною ініціативою. НАЗК здійснює моніторинг актів законодавства, проєктів актів, внесених на розгляд ВРУ або КМУ, з метою виявлення в них корупціогенних норм. Моніторинг актів законодавства, проєктів актів, внесених на розгляд ВРУ або КМУ, НАЗК проводить за Методологією проведення антикорупційної експертизи, затвердженою НАЗК. У разі виявлення за результатами моніторингу проєктів актів, внесених на розгляд ВРУ або КМУ, корупціогенних норм НАЗК проводить антикорупційну експертизу таких проєктів актів. НАЗК інформує відповідний комітет ВРУ або КМУ про проведення антикорупційної експертизи відповідного проєкту акта, що є підставою для зупинення процедури його розгляду або прийняття, але на строк не більше 10 календарних днів. Інформування відповідного комітету ВРУ або КМУ про проведення антикорупційної експертизи відповідного проєкту акта здійснюється Головою НАЗК або особою, яка виконує його обов'язки. Днем початку строку проведення антикорупційної експертизи проєкту акта вважається наступний календарний день за днем такого інформування. Антикорупційна експертиза проєкту акта повинна бути завершена у строк не більше ніж 10 календарних днів з дня початку строку її проведення [90].

До проведення антикорупційної експертизи проєктів актів залучаються представники Громадської ради при НАЗК. НАЗК інформує Громадську раду про проведення антикорупційної експертизи відповідних проєктів актів не пізніше наступного робочого дня з дня початку строку проведення антикорупційної експертизи. Громадська рада надає обґрунтовані пропозиції НАЗК не пізніше ніж за 4 календарні дні до завершення строку проведення антикорупційної експертизи проєкту акта. Подані Громадською радою пропозиції розглядаються при підготовці висновків антикорупційної експертизи НАЗК. До проведення антикорупційної експертизи проєктів актів НАЗК може залучати фахівців державних органів, підприємств, установ, організацій, а також експертів міжнародних організацій, представників громадських об'єднань за їх згодою [90].

Результати антикорупційної експертизи проєкту акта викладаються у висновку антикорупційної експертизи, у якому зазначаються: повна назва проєкту акта, його реєстраційний номер (за наявності), дата та ініціатори внесення на розгляд ВРУ або КМУ; суть основних положень проєкту акта із переліком питань, які пропонується ним врегулювати; положення проєкту акта, які містять корупціогенні фактори, із наведенням відповідного обґрунтування, а також прогнозування можливих негативних наслідків реалізації таких положень; рекомендації щодо можливих способів усунення корупціогенних факторів, виявлених за результатами антикорупційної експертизи. Висновок антикорупційної експертизи підписує Голова НАЗК або особа, яка виконує його обов'язки. Висновки антикорупційної експертизи НАЗК надсилає до відповідного комітету ВРУ або КМУ не пізніше наступного дня з дня їх підписання. Висновок антикорупційної експертизи підлягає оприлюдненню протягом 5 днів після його підписання на офіційному вебсайті НАЗК [90].

Однак у наказі НАЗК від 18 травня 2023 року № 109/23 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції» крім типових критеріїв, способів оцінки, виявлення та усунення корупціогенних факторів у проєктах нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд ВРУ або КМУ, також визначено процедуру проведення

антикорупційної експертизи НАЗК проєктів актів та чинних нормативно-правових актів.

Згідно Розділу II наказу НАЗК від 18 травня 2023 року № 109/23 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції» процедура антикорупційної експертизи, яка здійснюється НАЗК, складається з таких етапів: моніторинг проєктів актів (чинних актів) на предмет наявності в них ознак, що вказують на необхідність проведення експертизи; експертиза проєкту акта [92].

Моніторинг здійснюється щодо: проєктів актів, що надсилаються до НАЗК відповідно до § 37-2 Регламенту КМУ, затвердженого постановою КМУ від 18 липня 2007 року № 950, органами, які вносять проєкти актів до КМУ; проєктів актів, які внесені на розгляд ВРУ, підготовлених до першого чи другого читання; проєктів актів, які внесені на розгляд КМУ, що не надходили до НАЗК для проведення експертизи; чинних актів [92].

Моніторинг проєктів актів (чинних актів) здійснюють експерти НАЗК згідно з додатком 1 до цієї Методології. У разі виявлення за результатами моніторингу ознак, що вказують на необхідність проведення експертизи, здійснюється аналіз проєкту акта (чинного акта) згідно з додатками 2, 3 до цієї Методології та приймається одне з таких рішень: проведення експертизи проєкту акта НАЗК (частина п'ята статті 55 Закону України «Про запобігання корупції»); надання НАЗК пропозицій Мін'юсту щодо включення чинного акта до плану проведення антикорупційної експертизи (частина дев'ята статті 55 Закону України «Про запобігання корупції») [92].

Проведення експертизи проєкту акта передбачає направлення листа про початок проведення експертизи проєкту акта до: головного комітету ВРУ та Антикорупційного Комітету; КМУ в порядку та строки, визначені в пункті 2 § 37-1 Регламенту КМУ; Громадської ради при НАЗК. При цьому до Громадської ради додатково направляється: проєкт акта, порівняльна таблиця (за наявності) та пояснювальна записка, що надійшли до НАЗК відповідно до § 37-2 Регламенту КМУ [92].

Днем початку строку проведення експертизи проєкту акта вважається наступний календарний день за днем такого інформування. Експертиза проєкту акта повинна бути завершена у строк не більше ніж 10 календарних днів з дня початку строку її проведення. За результатами проведеної експертизи розробляються рекомендації щодо можливих шляхів усунення виявлених у проєкті акта корупціогенних факторів із зазначенням конкретних способів їх усунення відповідно до розділу V цієї Методології. Результати експертизи проєкту акта викладаються у висновку антикорупційної експертизи. Висновок направляється до головного комітету ВРУ та Антикорупційного Комітету, або до КМУ та розробнику [92].

Комунікація експертизи та її результатів здійснюється шляхом: розміщення інформації про початок проведення експертизи проєкту акта на вебсайті НАЗК, а також доведення до відома заінтересованих суб'єктів; оприлюднення висновку на вебсайті НАЗК; підготовки аналітичних оглядів, інфографік та оприлюднення на вебсайті НАЗК; публічного обговорення результатів експертизи тощо. Ефективність проведення експертизи визначається шляхом оцінки врахування суб'єктом прийняття відповідного акта рекомендацій НАЗК, спрямованих на усунення виявлених у проєкті акта корупціогенних факторів. Рекомендації НАЗК вважаються врахованими у разі доопрацювання проєкту акта з урахуванням наданих НАЗК рекомендацій [92].

До корупціогенних факторів, що можуть міститись у положеннях проєкту акта, належать: 1) встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування або особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення; 2) наділення повноваженнями, якими вже наділені інші органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або особи, уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування (дублювання повноважень), що створює конкуренцію між

заінтересованими органами, а також невизначеність щодо суб'єкта, на якого вони покладаються; 3) делегування повноважень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування суб'єктам приватного права, а також консультативним, дорадчим та іншим допоміжним органам, створеним на постійній чи тимчасовій основі; 4) необґрунтоване встановлення положень відсильного характеру за допомогою нормативно-правових актів нижчого рівня; 5) створення умов для обов'язкового особистого контакту фізичних (юридичних) осіб або їх представників із суб'єктом владних повноважень; 6) нечітка, з порушенням принципу юридичної визначеності, регламентація прав, обов'язків чи відповідальності фізичних (юридичних) осіб у будь-якій сфері правового регулювання; 7) створення перешкод для одержувачів адміністративних, освітніх, соціальних чи інших публічних послуг, відсутність чи обмеження права на оскарження рішення суб'єкта владних повноважень; 8) необґрунтоване встановлення пільг, переваг або інших привілеїв для фізичних (юридичних) осіб; 9) юридична колізія в законодавстві: суперечність між різними положеннями одного й того самого нормативно-правового акта або між положеннями різних нормативно-правових актів однакової юридичної сили у вирішенні одного й того самого питання, що допускає різне тлумачення норм; 10) невідповідність положень нормативно-правового акта положенням нормативно-правового акта, що має вищу юридичну силу, або міжнародним договорам України; 11) використання правових конструкцій оціночного характеру та слів, які допускають невичерпність регулювання; 12) ускладнення реалізації передбачених законодавством заходів із запобігання чи протидії корупції; 13) необґрунтоване застосування до певної категорії осіб винятків з антикорупційних вимог, заборон та обмежень, обмеження здійснення стосовно них контролю, моніторингу, інших заходів щодо запобігання чи протидії корупції; 14) запровадження правового регулювання, що надасть змогу уникати кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової відповідальності; 15) необґрунтоване звуження змісту чи обсягу існуючих повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; 16) недотримання процедури розроблення,

погодження та прийняття нормативно-правових актів органу виконавчої влади, у тому числі обмеження участі фізичних (юридичних) осіб, їх об'єднань у громадському обговоренні; 17) необґрунтоване та недоцільне надання консультативних та/або посередницьких послуг у будь-якій сфері регулювання; 18) проєкт акта розроблено за відсутності обґрунтованої необхідності державного регулювання у запропонованій сфері [92].

У Методології проведення антикорупційної експертизи НАЗК визначено також корупціогенні фактори в окремих сферах регулювання, а саме: корупціогенні фактори у сфері корпоративного управління; непрозора процедура призначення / звільнення керівників та членів органів управління державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать держав; нечіткий розподіл повноважень керівних органів та/або посадових осіб та/або ускладнення притягнення їх до юридичної відповідальності [92].

Виявлені корупціогенні фактори можуть бути усунуті шляхом: виключення положень проєкту акта, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами містять корупціогенні фактори; удосконалення положень проєкту акта з урахуванням наданих НАЗК рекомендацій; підготовки нового проєкту акта, в якому, на етапі розробки, враховано надані НАЗК рекомендації [92].

Для усунення виявлених у проєкті акта корупціогенних факторів НАЗК надає такі рекомендації: виключити з проєкту акта положення, які наділяють суб'єкта владних повноважень надмірними, невластивими дискреційними повноваженнями, а також положення, які допускають прийняття рішень на власний розсуд; передбачити основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг під час застосування дискреційних повноважень, зокрема строки, підстави та порядок прийняття рішень; виключити з проєкту акта положення відсильного характеру – сформулювати відповідні вимоги та правила, визначити процедури безпосередньо у проєкті акта; виключити положення, які стосуються делегування повноважень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування суб'єктам приватного права; виключити положення,

що передбачають особистий контакт фізичних (юридичних) осіб або їх представників із суб'єктом владних повноважень; конкретизувати регламентацію прав, обов'язків чи відповідальності осіб, які звертаються за отриманням адміністративної послуги; визначити чи уточнити порядок оскарження рішення суб'єкта владних повноважень; виключити з проекту акта положення, які наділяють суб'єктів надання адміністративних послуг правом вимагати від фізичних (юридичних) осіб документи або інформацію, що перебувають у володінні суб'єкта надання адміністративних послуг або у володінні державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ або організацій, що належать до сфери їх управління; визначити вичерпний перелік видів та форм рішень, що приймає суб'єкт владних повноважень, а також строки і порядок прийняття рішень; забезпечити належне (завчасне) інформування суб'єктом владних повноважень фізичних (юридичних) осіб про вчинення певних дій, прийняття рішень, що стосуються їхніх прав, обов'язків та законних інтересів; усунути юридичні колізії шляхом виключення відповідних положень з тексту проекту акта; інші рекомендації, спрямовані на усунення виявлених корупціогенних факторів [92].

Щодо процедури проведення громадської антикорупційної експертизи слід відмітити, що у 2012 році низкою неурядових організацій України на чолі з Transparency International Україна за підтримки Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) в Україні розроблено Методологію проведення громадської антикорупційної експертизи [153], у якій охарактеризовано поняття, предмет, об'єкт, суб'єкти та підстави проведення громадської антикорупційної експертизи; поняття та ознаки нормативно-правового акта; основні корупціогенні чинники, що містяться в нормативно-правових актах; підготовку висновку за результатами громадської антикорупційної експертизи.

Діяльність громадських експертів із проведення антикорупційної експертизи полягає у виконання кількох кроків: 1) аналіз відповідності проекту нормативно-правового акта формальним ознакам (реквізити акту, що проходить громадську антикорупційну експертизу; розробник нормативно-правового акта; підстава

розгляду акта; предмет регулювання аналізованого акта; оцінка компетенції органу публічної влади, що прийняв акт; відповідність змісту акта Конституції України та її законам); 2) аналіз процедури розробки нормативно-правового акта, зокрема взаємодія з громадянським суспільством (проектів нормативно-правових актів, які мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян; актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; проектів регуляторних актів проведення консультацій є обов'язковим); 3) проведення консультацій з експертами у сфері регулювання нормативно-правових актів (результати консультацій з галузевими експертами відображають в експертному висновку, зокрема вказуючи відомості про конкретні та показові приклади з корупційної практики застосування чинних нормативно-правових актів); 4) оцінювання акта на наявність корупційних чинників (аналіз факторів корупціогенності, зокрема: перелік норм, в яких виявлені корупціогенні чинники; опис виявлених у нормах корупціогенних чинників; опис можливого прояву корупціогенних чинників під час застосування конкретної правової норми; зазначення посад, на яких перебувають особи, що можуть скористуватися даним корупціогенним чинником для вчинення корупційних діянь; рекомендації щодо усунення корупціогенних чинників і усунення (корекції) корупціогенних норм; наявність в аналізованому нормативно-правовому акті превентивних (попереджувальних) антикорупційних норм і рекомендації щодо їх включення [153].

Під час проведення громадської антикорупційної експертизи виділяється такі основні корупціогенні фактори: 1) неправильне визначення функцій, повноважень (обов'язків) і відповідальності певних суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших осіб, на яких поширюється дія Закону «Про запобігання корупції»): визначення компетенції за формулою «має право»; широта дискреційних повноважень; надмірна свобода

підзаконної нормотворчості; відсутність відповідальності за правопорушення; 2) колізії і вади законодавчої техніки: колізії; корупціогенні вади законодавчої техніки; 3) прогалини в регулюванні: прогалини в нормах матеріального права; відсутність або недостатність контролю і прозорості; відсутність або недостатність адміністративних і судових процедур; відсутність або недостатність конкурсних (аукціонних) процедур; 4) неправильне визначення умов реалізації належного особі – одержувачу публічних послуг права (необґрунтовані обтяження при його реалізації) або умов виконання обов'язку; 5) неправдиві цілі прийняття законопроекту [154].

Процедура проведення антикорупційної експертизи складається з певних стадій. Стадія – це відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процесуальних дій, які об'єднані метою отримання певного юридичного результату [155, с. 93]. Стадію також можна охарактеризувати як відносно самостійну частину послідовно здійснюваних процесуальних дій, яка разом із загальними завданнями має притаманні тільки їй цілі й особливості, що стосуються учасників процесу, їх прав та обов'язків, термінів здійснення процесуальних дій і характеру процесуальних документів, які оформлюються у відповідному адміністративному акті [156, с. 17]. Особливе значення стадій полягає в тому, що саме вони відбивають логічну послідовність розвитку відповідного адміністративного провадження. Стадії наслідують одна одну, і кожна попередня стадія закладає основу для наступної. Стадії відрізняються одна від одної за своїми цілями, завданнями, колом учасників, спектром процесуальних дій, правовими наслідками проходження стадії тощо [157, с. 13].

Г.В. Рибікова серед стадій правової експертизи нормативно-правових актів виділяє такі: оформлення відносин між замовником та організатором правової експертизи нормативно-правового акта; підготовка проведення правової експертизи нормативно-правового акта; проведення правової експертизи нормативно-правового акта; отримання і реалізація результатів експертизи замовником [101, с. 123].

В.О. Хоменко, досліджуючи процедуру прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування, виділяє такі стадії їх прийняття: а) ініціювання та підготовка проєкту нормативного акта; б) розгляд та прийняття нормативного акта; в) реєстрація нормативного акта; г) опублікування нормативного акта [158, с. 145].

Я.І. Маслова зазначає, що процедурно антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів, внесених на розгляд ВРУ народними депутатами України, включає такі стадії: 1) початкову, яка розпочинається з отримання проєкту нормативно-правових актів Антикорупційним Комітетом і включає такі процедурні дії: фіксацію отримання шляхом реєстрації секретаріатом, передання проєкту нормативно-правового акта керівником секретаріату Антикорупційного Комітету (або його заступником) – безпосередньому виконавцю з попередньою відміткою у реєстраційних документах; 2) основну, що розпочинається з моменту отримання безпосереднім виконавцем проєкту нормативно-правового акта і включає такі процедурні дії: тиражування проєкту шляхом його надсилання членам Антикорупційного Комітету, підготовку проєкту експертного висновку щодо відповідності проєкту акта вимогам антикорупційного законодавства, проведення додаткових консультацій щодо норм законопроєкту із суб'єктом права законодавчої ініціативи й іншими суб'єктами, зіставлення положень проєкту з нормами законодавчих актів України, які належать до антикорупційного законодавства; 3) підсумкову, котра розпочинається з моменту формування проєкту рішення Антикорупційного Комітету щодо відповідності проєкту нормативно-правового акта вимогам антикорупційного законодавства або щодо наявності корупціогенних факторів і включає такі процедурні дії: складання проєкту рішення Антикорупційного Комітету, повідомлення суб'єкта права законодавчої ініціативи та запрошення його до участі у засіданні Антикорупційного Комітету для розгляду відповідного проєкту акта, надсилання висновку Антикорупційному Комітету щодо проєкту акта за призначенням [159, с. 279-280].

Встановлення діяльності, яка формує зміст обов'язкової антикорупційної експертизи, відображено у «Методології проведення антикорупційної експертизи», затвердженій Наказом Мін'юста від 24 квітня 2017 року № 1395/5. Відповідно, під час антикорупційної експертизи здійснюється встановлення наявних індикаторів корупціогенності, що є ознакою нормативно-правового припису, яка засвідчує наявність у нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта корупціогенних факторів (наприклад, неналежного визначення у нормативно-правовому акті, проекті нормативно-правового акта функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наслідком чого може бути невиправдане встановлення чи надмірне розширення дискреційних повноважень, створення умов для виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів і можливостей для зловживання наданими їм повноваженнями). Останні відображають здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самотійно чи у взаємодії з іншими нормами сприяти вчиненню чи збільшенню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних із корупцією. Один і той самий індикатор корупціогенності може свідчити про наявність різних корупціогенних факторів [159, с. 280].

Факультативна антикорупційна експертиза здійснюється НАЗК на підставі власної ініціативи щодо проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд ВРУ або КМУ. Вибір проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд ВРУ або КМУ, щодо яких проводиться антикорупційна експертиза, здійснюється на підставі застосування моніторингу. За змістом моніторинг проектів нормативно-правових актів для цілей проведення антикорупційної експертизи означає діяльність із виявлення у проекті акта ознак, що вказують на необхідність проведення експертизи [159, с. 280].

Процедура факультативної антикорупційної експертизи характеризується такими ознаками: про її початок надсилається обов'язкове повідомлення профільному комітетові ВРУ та Антикорупційному Комітету, або до КМУ з

одночасним розміщенням відповідної інформації на офіційному веб-сайті НАЗК та в інших інформаційних ресурсах; до експертизи залучаються представники Громадської ради при НАЗК; за результатами експертизи експерт пропонує рекомендації щодо можливих шляхів усунення виявлених корупціогенних факторів із зазначенням конкретних способів їх усунення; ефективність проведення експертизи визначається шляхом оцінки врахування суб'єктом прийняття відповідного нормативно-правового акта рекомендацій НАЗК; висновок антикорупційної експертизи підлягає оприлюдненню протягом 5 днів після його підписання на офіційному веб-сайті НАЗК [159, с. 280].

Враховуючи викладене, процедура проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні – це встановлений законодавством порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо здійснення аналізу, перевірки та оцінки чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів на відповідність корупціогенним факторам. Процедура проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні складається з таких стадій: 1) ініціювання антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів; 2) аналіз, перевірка та оцінка чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів на відповідність корупціогенним факторам; 3) підготовка висновку та розробка рекомендацій щодо усунення корупціогенних чинників.

Кожна стадія процедури проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні містить етапи в залежності від того який суб'єкт її здійснює. Етап – це елемент стадій процедури проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні, в ході якого приймаються процесуальні дії та рішення, спрямовані на вирішення окремих їх завдань (наприклад, формування плану проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, моніторинг проєктів нормативно-правових актів, отримання проєкту нормативно-правового акта тощо).

Висновки до розділу 2

1. Антикорупційна експертиза має свої особливості та відрізняється від інших видів правових експертиз. Антикорупційна експертиза в публічному адмініструванні – це діяльність уповноважених суб'єктів щодо дослідження чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів на наявність у них корупціогенних властивостей норм, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. До особливих ознак антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні необхідно віднести такі: мета – виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією; суб'єкти проведення (органи публічної влади, громадськість); результатом є нормативно-правовий акт, у якому відсутні або мінімізовані корупціогенні чинники; експертні висновки мають не ретроспективне, а перспективне спрямування; є превентивним заходом запобігання корупції.

2. Антикорупційну експертизу можна класифікувати за такими критеріями: 1) в залежності від суб'єктів проведення (державна і громадська); 2) за об'єктом проведення (проєктів нормативно-правових актів, що подаються на розгляд КМУ і ВРУ; чинних нормативно-правових актів; нормативно-правових актів державних органів, що підлягають державній реєстрації); 3) в залежності від стадії прийняття нормативно-правового акта (на стадії апробації проєкту нормативно-правового акту, на стадії реєстрації проєкту нормативно-правового акту, чинного нормативно-правового акту); 4) за способом призначення (обов'язкова, факультативна); 5) за наслідками (позитивна, негативна); 6) за рівнем деталізації (експертиза одного акту, експертиза актів у взаємозв'язку з іншими); 7) за строком проведення (без подовження строку, з подовженням строку); 8) за підпорядкуванням (внутрішня, зовнішня); 9) за рівнем (попередня, первинна, повторна, додаткова, контрольна); 10) за значенням (рекомендаційна,

обов'язкова); 11) за сферою регулювання правовідносин (прав та свобод людини і громадянина; повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; надання адміністративних послуг; розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; конкурсних (тендерних) процедур).

3. Суб'єкти проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні – це органи публічної влади та громадськість, які наділені чинним законодавством правами, обов'язками і гарантіями у сфері проведення антикорупційної експертизи. Суб'єктів проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні доцільно поділяти на суб'єктів, які наділені владними повноваженнями (Мін'юст; Антикорупційний Комітет; НАЗК) та суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями (громадськість). Мін'юст та Антикорупційний Комітет здійснюють антикорупційну експертизу обов'язково, а НАЗК та громадськість за власною ініціативою. Кожен суб'єкт здійснює антикорупційну експертизу в межах встановленої законодавством компетенції.

4. Процедура проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні – це встановлений законодавством порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо здійснення аналізу, перевірки та оцінки чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів на відповідність корупціогенним факторам. Процедура проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні складається з таких стадій: 1) ініціювання антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів; 2) аналіз, перевірка та оцінка чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів на відповідність корупціогенним факторам; 3) підготовка висновку та розробка рекомендацій щодо усунення корупціогенних чинників. Кожна стадія процедури проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні містить етапи в залежності від того який суб'єкт її здійснює.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

3.1. Міжнародний та зарубіжний досвід правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні

Сучасний етап розвитку правового регулювання антикорупційної експертизи в Україні характеризується інтенсивним пошуком нових правових механізмів, які б відповідали вимогам часу. У цьому контексті актуальним є вивчення міжнародного та зарубіжного досвіду правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні для оцінки можливості застосування його в межах стратегічних перспектив розвитку України.

Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою Україною, є невід'ємною частиною національного законодавства України [47]. Згідно ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України», якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, визначено інші правила, ніж ті, що передбачено у відповідному акті законодавства України, то застосовують правила міжнародного договору [160]. Встановлення пріоритету норм міжнародного права над нормами національного права вказує на важливе значення норм міжнародного законодавства у сфері запобігання корупції.

Здійснюючи заходи у напрямку антикорупційної політики, кожна держава вирішує це питання, зважаючи на загальноприйняті міжнародні стандарти. Поняття «стандарт» походить від англійського «standard» і означає норму, критерій. У словникових визначеннях поняття «стандарт» розглядається як типовий вид, приклад, який має відповідати, задовольняти що-небудь за своїми ознаками, властивостями, якостями; як щось шаблонне, трафаретне, єдина форма організації, проведення чого-небудь, еталон, зразок, модель, що приймаються за

вихідне при зіставленні з ними інших подібних об'єктів. Відносно права термін «standard of law» перекладається як «правовий стандарт, вимога, правовий критерій». Тим самим, в загальному розумінні стандарт існує як якийсь елемент або одиниця, що застосовується для порівняння, для приведення чого-небудь у відповідність. Відносно міжнародного права стандартизація: а) передбачає установлення вимог до відповідних процесів, порядку здійснення правовідносин; б) вимагає спільного підходу до уніфікації правил поведінки на основі угоди зацікавлених сторін, що повинні бути затверджені і визнані [161, с. 10].

У юридичних довідкових виданнях під міжнародними стандартами розуміються міжнародно-правові норми і принципи, що закріплюють стандартизовані правила поведінки суб'єктів міжнародного права в тих чи інших сферах міжнародно-державного співробітництва. Стандарти встановлюють певні мінімальні вимоги, дотримуватися яких повинні всі держави. Міжнародні стандарти містяться в міжнародних договорах, інших джерелах міжнародного права та в міжнародних документах, не наділених обов'язковою юридичною силою, що приймаються окремими міжнародними організаціями [162, с. 615].

У юридичній науці міжнародні правові стандарти з онтогносеологічних та функціональних позицій означають єдині принципи і норми щодо поведінки суб'єктів права, які зафіксовані в основних джерелах міжнародного права як універсальних, так і в регіональних правових актах; оптимальні юридичні вимоги стосовно правових систем держав-учасниць міжнародного співтовариства; найкращі правові досягнення міжнародного права та співробітництва держав-членів міжнародної спільноти та держав-членів універсальних і регіональних міжнародних міжурядових організацій; зафіксовані у відповідних джерелах права у вигляді принципів і норм права; обов'язкові вимоги для держав-учасників міжнародних договорів, що містять такі правові стандарти; основу для узгодження міжнародного і національного права [163, с. 667].

Міжнародні стандарти правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні відображено в міжнародних актах універсального і регіонального масштабу та мають як обов'язковий, так і рекомендаційний

характер. Серед цих міжнародних документів доцільно виділяти міжнародні акти загального характеру, які регулюють антикорупційну експертизу опосередковано, та міжнародні документи, які безпосередньо стосуються антикорупційної експертизи.

До міжнародно-правових актів загального характеру, які регулюють антикорупційну експертизу опосередковано, можна віднести міжнародні документи спрямовані на запобігання корупції загалом. Наприклад, Резолюція ООН «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією» від 7 вересня 1990 року, в якій передбачено, щоб усі держави: розглянули адекватність свого кримінального законодавства, включаючи процесуальні норми, з тим, щоб реагувати на всі види корупції та відповідні дії, що сприяють або підтримують корупцію, які забезпечать належне стримування; розробили адміністративні і законодавчі механізми попередження корупції і зловживання владою; встановили процедури виявлення, розслідування та осудження корумпованих посадових осіб; розробили правові положення стосовно конфіскації засобів та майна, придбаних у результаті корупції; застосували економічні санкції до підприємств, причетних до корупції [164].

Серед міжнародно-правових документів, які безпосередньо стосуються антикорупційної експертизи, доцільно виділити Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року та Конвенцію ООН проти корупції 2003 року.

Згідно ст. 9 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року на держави покладено обов'язок вживати законодавчі, адміністративні та інші заходи для сприяння добросовісності, а також для попередження і виявлення корупції серед публічних посадових осіб і покарання за неї. Кожна Держава-учасниця вживає заходів для забезпечення ефективних дій її органів у сфері попередження і виявлення корупції серед публічних посадових осіб і покарання за неї, у тому числі шляхом надання таким органам достатньої незалежності, щоб перешкодити неправомірному впливу на їхні дії [165].

Відповідно до ч. 2 ст. 5 Конвенції ООН проти корупції 2003 року кожна Держава-учасниця прагне встановлювати й заохочувати ефективні види практики, спрямовані на запобігання корупції. Згідно ч. 3 ст. 5 цієї Конвенції кожна Держава-учасниця прагне періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів й адміністративних заходів з метою визначення їхньої адекватності стосовно запобігання корупції та боротьби з нею. У ст. 12 цієї Конвенції встановлено, що кожна Держава-учасниця вживає заходів, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, спрямованих на запобігання корупції у приватному секторі. Відповідно до ст. 13 цієї Конвенції кожна Держава-учасниця вживає належних заходів, у межах своїх можливостей та відповідно до основоположних принципів 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 [135].

Незважаючи на те, що у наведених положеннях Конвенцій не передбачено такий превентивний захід запобіганню корупції як антикорупційна експертиза, на нашу думку, саме у ст. 9 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року та ст. ст. 5, 12, 13 Конвенції ООН проти корупції 2003 року визначено заходи, які мають держави вживати щодо запобігання корупції, до яких і відноситься антикорупційна експертиза. У зв'язку з цим, вважаємо, що ці дві Конвенції є основою для запровадження та функціонування антикорупційної експертизи.

До міжнародно-правових актів регіонального рівня європейського простору, які регулюють антикорупційну експертизу опосередковано, необхідно віднести: Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року, яка передбачає спільну кримінальну політику, спрямовану на захист суспільства від корупції, включаючи ухвалення відповідних нормативно-правових актів і вжиття превентивних заходів [166]; Цивільна конвенція Ради Європи про

боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року, яка спрямована на те, що кожна сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві ефективні засоби правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду [167]; Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Двадцять керівних принципів боротьби проти корупції» від 6 листопада 1997 року, згідно якої передбачено проведення ефективних заходів для запобігання корупції [168].

Важливу роль у запобіганні корупції відіграють міжнародні організації – об'єднання держав, установ, фізичних осіб, що спільно реалізують програму або мету на підставі певних правил та процедур і діяльність яких виходить за національні кордони [169, с. 5]. Міжнародні організації є основною інституційною формою співробітництва держав у міжнародному або глобальному базисі, виступаючи організатором міждержавного спілкування в процесі глобальної економічної інтеграції [170, с. 19]. Серед них особлива роль у сфері запобігання корупції належить таким міжнародним організаціям, як Організація Об'єднаних Націй, Рада Європи, Організація економічного співробітництва та розвитку, Трансперенсі Інтернешнл.

Особливої уваги заслуговує діяльність Групи держав проти корупції (далі – GRECO), яка була заснована Радою Європи [171]. Її метою є удосконалення компетентності в державах-членах організації в боротьбі з корупцією для вжиття заходів через динамічний процес спільного оцінювання методів проведення та однакового впливу згідно з їхніми зобов'язаннями в цій сфері [172]. Цей орган Ради Європи з антикорупційного моніторингу здійснює допомогу країнам-учасникам у боротьбі з корупцією, встановлює державні антикорупційні стандарти, контролює їх дотримання, допомагає виявити недоліки в національних антикорупційних стратегіях, пропонує рішення, а також надає країнам майданчик для обміну досвідом у сфері запобігання корупції [173]. Україна приєдналася до Групи держав проти корупції у 2006 році у зв'язку з набуттям чинності Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року.

В період відсутності в Україні затвердженої антикорупційної стратегії, 6 грудня 2019 року на 84-му пленарному засіданні у м. Страсбург, GRECO здійснили аналіз вжитих Україною заходів для виконання наданих раніше рекомендацій, фактично провівши антикорупційну експертизу публічної площини запобігання корупції в Україні. В документі було окремо оцінено виконання кожної рекомендації, що міститься в оціночному звіті, та проаналізовано загальний ступінь виконання цих рекомендацій Україною. У розрізі рекомендацій GRECO варто відмітити, що Україною було виконано повністю лише 5 із 31 рекомендації. Такий рівень виконання рекомендацій не може вважатися задовільним [174, с. 51-54].

Декільком рекомендація варто приділити особливу увагу. Так, наприклад, у своїй першій рекомендації GRECO рекомендувала Україні: «(i) розробити та впровадити заходи регуляторного характеру насамперед щодо значного посилення незалежності та неупередженості структурних підрозділів НАЗК, що відповідають за прийняття рішень; і (ii) сформулювати детальні, чіткі та об'єктивні правила роботи НАЗК, зокрема щодо сфери проведення розслідувань, щоб надалі на практиці повністю забезпечити прозорість та водночас підзвітність роботи НАЗК [...]. Проте деякі питання щодо підзвітності та прозорості НАЗК залишаються відкритими» [175, с. 2]. Фактичне невиконання вищевказаної рекомендації ставить під сумнів функціонування НАЗК як незалежної та неупередженої структури, що є неприйнятним в процесі побудови громадянського суспільства, та є стримуючим фактором в процесі євроінтеграції України.

Далі GRECO рекомендувала: «вжити необхідних регуляторних, інституційних та водночас операційних заходів для забезпечення належного контролю за уже раніше наданими вимогами до декларування активів. Такі заходи включають зокрема, але водночас не є обмежуваними, ухвалення підзаконних актів, котрі дали змогу НАЗК: здійснювати перевірки; затвердження неупередженої процедури моніторингу способу життя; безвідкладне введення автоматичних перевірок інформації і забезпечення взаємодії баз даних із

дотриманням вимог захисту персональних даних; кардинальне запровадження конкретних способів оскарження накладених санкцій». У Звіті зазначено, що «GRECO висловлює жаль, що об'єктивний «порядок моніторингу способу життя» не прийнято, як те вимагається цією рекомендацією» [175, с. 4].

Намагаючись усунути дану прогалину НАЗК в липні 2020 року повідомило про початок функціонування системи моніторингу способи життя декларантів і навіть через деякий час повідомило про досягненні результати. Але система пропрацювала не довго. Вже в жовтні 2020 року Конституційний суд ухвалив рішення яким серед іншого визнав не конституційною статтю щодо моніторингу способу життя декларантів. Після цього НАЗК так і не наважилося розробити конституційний порядок моніторингу способу життя декларантів, що вкотре поставило під сумнів ефективність діяльності даної структури. Тобто, уряд України в політичній та юридичній площині формально віднісся до виконання рекомендації, проігнорувавши найважливішу її частину – моніторинг способу життя декларантів, як запобіжник явища корупції, як наслідок, розірвавши логічний ланцюг антикорупційної діяльності.

Ще в одній рекомендації GRECO звертає увагу на формалізм, допущений з боку України. GRECO рекомендують: «гарантувати та забезпечувати досконале опрацювання абсолютно усіх законопроектів загалом із дотриманням відповідного антикорупційного рівня, прозорості та проведенням разом із тим консультацій, зокрема шляхом підтримки відкритості та інклюзивності роботи комітетів Верховної Ради України як де-юре так і де-факто, у тому числі завдяки консультаціям із громадськістю, слуханням із залученням експертів та встановленням при цьому реалістичних строків щодо прийняття детальних правил проведення скороченої законодавчої процедури у Парламенті і відповідних гарантій, що така процедура використовується лише у виняткових та належним чином виправданих випадках» [175, с. 9].

Україна всі рекомендації GRECO пояснила, як інформаційну функцію законопроекту, тобто: опублікування законопроекту у визначеному ВРУ друкованому засобі масової інформації для всенародного обговорення;

доопрацювання його головним комітетом із урахуванням наслідків обговорення та подання на повторне перше читання. Також, українські органи до прозорості відносить промульгацію закону, тобто це акт санкціонування прийнятого парламентом закону главою держави, шляхом його підписання та оприлюднення (обнародування). GRECO бере до відома надану інформацію і нагадало: «що причиною даної рекомендації була нерегулярна практика різноманітних парламентських комітетів у частині прозорості і консультацій, щодо проєктів законів і частого використання швидкої процедури під час прийняття законів» [175, с. 9].

Чергове формальне ставлення до рекомендації GRECO ставить під сумнів ключові реформи, що впроваджуються в країні. Із таким застосуванням спрощеної процедури ВРУ розглянула велику кількість законопроєктів, серед яких проєкт закону № 1008 про реформування органів судового самоврядування та проєкт закону № 1032 про реформування прокуратури. Ці проєкти законів пройшли процедури розгляду без достатнього громадського обговорення, належної антикорупційної експертизи, повного та всебічного залучення зацікавлених сторін.

Наступна рекомендація GRECO радить: «проаналізувати доцільність зменшення кількості органів, котрі беруть участь у призначенні суддів; більш чітко визначити завдання та повноваження Громадської ради доброчесності, забезпечити такий її склад, до якого входили би різні представники суспільства, та посилити норми щодо конфліктів інтересу, зокрема, шляхом запровадження ефективного механізму контролю» [175, с. 18]. На виконання цієї рекомендації був прийнятий Закон України «Про реформування суддівського самоврядування», в якому власне і відображалися усі приписи рекомендації GRECO.

Громадська рада доброчесності розробила перелік індикаторів для оцінки відповідності суддів або кандидатів на посади суддів, зокрема за відповідними критеріями суддівської етики та доброчесності. В ході роботи Громадської ради доброчесності з'являється також потреба регулярно уточнювати та доповнювати перелік уже наведених раніше наявних індикаторів. Останнє таке оновлення було

16 грудня 2020 року. Такий перелік індикаторів базується і на положеннях міжнародних актів, а саме: Бангалорські принципи поведінки суддів; висновки Венеційської комісії; положення Кодексу суддівської етики; керівні положення Громадської ради міжнародних експертів.

Що стосується першої частини рекомендації: «GRECO бере до уваги прийняття Закону про реформування суддівського самоврядування, що об'єднує Вища рада правосуддя і Вища кваліфікаційна комісія суддів, що є позитивним. Однак, GRECO залишається все ж надто обережним, щодо нещодавно прийнятої реформи, котра собою уже передбачає загальну перебудову судової системи, контрольна оцінка якої уже викладена в Оціночному звіті» [175, с. 18]. Такі обережні оцінки GRECO пов'язані серед іншого із тим, що Вища рада правосуддя як інститут наразі не функціонує так як того вимагає закон. З початком війни у Вищій раді правосуддя відсутній кворум, що унеможлиблює прийняття будь-яких рішень. Суддів не можна ані звільнити, ані призначити. Суддівська гілка влади фактично заблокована.

Перевірка виконання Україною рекомендацій GRECO, зокрема, встановила задовільний результат (5 виконаних рекомендацій із 31), що недостатньо аби повністю мінімізувати або локалізувати корупційні явища. Головною причиною невиконання великої кількості рекомендацій є насамперед прогалини у діючому законодавстві та бездіяльність уповноважених органів. GRECO беручи до уваги суттєві реформи, що нині впроваджуються урядом України, та той факт, що державні органи й далі будуть продовжувати свої зусилля із виконання рекомендацій, дійшло висновку, що теперішній невисокий рівень відповідності рекомендаціям не є «глобально неприйнятним» в значенні пункту 8.3 правила 31 Правил GRECO.

В наступному дослідженні, викладеному в звіті – оцінці, прийнятому 29 листопада 2021 року на 89-му пленарному засіданні у м. Страсбург, GRECO здійснили аналіз вжитих Україною заходів за період 2019 - 2021 рр. для перевірки виконання наданих раніше рекомендацій, повторно провівши антикорупційну експертизу публічної площини боротьби з корупцією в Україні. Висновок

викладений в звіті однозначний GRECO: «зауважує, що нинішній рівень відповідності рекомендаціям наразі є «глобально незадовільним» [176, с. 28].

З метою проведення поглибленої експертизи антикорупційної діяльності в площині публічного адміністрування в Україні та повноцінного втілення рекомендацій GRECO Уряд України звернувся до програми SIGMA. Дана програма допомагає країнам Центральної та Східної Європи в модернізації їх систем державного управління, в тому числі в розрізі запобігання корупції. SIGMA відіграє ключову роль у підготовці країн кандидатів до вступу у ЄС.

Як зазначено у звіті SIGMA, її фахівцями було проведено масштабну експертизу впровадження реформи державного управління в Україні та високо оцінено цей процес. Україна за останні роки чітко продемонструвала зобов'язання модернізувати державне управління та встановити більш тісні зв'язки із ЄС. Попри загрози територіальній цілісності та високий рівень корупції, Україна продовжує докладати зусиль до реформи поставивши реформу державного управління у свої пріоритетні напрямки. Цей процес отримав суттєву підтримку ЄС. Результати цієї оцінки спрямовані на те, щоб допомогти уряду України планувати та здійснювати подальші реформи у ключових сферах [175]. Відповідно SIGMA вказує на те, що реформування державного управління є важливою запорукою протидії корупції та акцентує увагу на необхідності посилення ролі інститутів громадянського суспільства в такому реформуванні.

Як підкреслив у свою чергу колишній Міністр, Олександр Саєнко: «Реформа державного управління – це пріоритет Уряду і цілі, які були поставлені в Стратегії реформування державного управління до 2020 року повністю відповідають загальним європейським принципам та критеріям належного урядування SIGMA. У звіті SIGMA наші європейські партнери вказують на значний прогрес у реформі державного управління, а це означає, що наші зусилля не марні і ми маємо об'єктивну оцінку власних дій, щоб рухатися далі ще ефективніше. На кожному етапі потрібно чітко розуміти результати роботи, ключові виклики та наступні кроки. Тільки так зможемо досягти системних та незворотних змін» [175].

Результатом нормотворення з врахуванням рекомендацій GRECO та SIGMA стала Антикорупційна стратегія на 2021-2025 рр. Нова стратегія, на відміну від попередньої антикорупційної стратегії на 2014-2017 рр., яка хоч була якісним програмним документом із високим антикорупційним потенціалом, але, на жаль, не була реалізована, - має на меті досягнення суттєвого прогресу у запобіганні корупції, а також забезпечення злагодженості сталої системності антикорупційної діяльності усіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, надані експертні оцінки публічної сфери запобігання корупції з боку Групи держав проти корупції (GRECO) та Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) є важливим елементом стратегії для розвитку сфери запобігання корупції в Україні. Будь-яка стратегія запобігання корупції завжди є важливою структурною складовою усієї антикорупційної політики держави загалом. Якщо відсутні стратегічні концептуальні ідеї та цілі, принципи та пріоритети довгострокових загальнодержавних програм, які засновані на глибокому науковому підґрунті, неможлива побудова антикорупційної політики, а створюється лише її видимість, що ми й могли спостерігати в Україні протягом минулих років.

Головними тенденціями у сфері запобігання корупції в зарубіжних країнах є, по-перше, чітка кореляція та взаємозв'язок рівня демократизації суспільства й корупції (що вищий рівень у країні демократії, то менше корупційних виявів); по-друге, громадянське суспільство розглядають як основний суб'єкт впливу на владу, а отже, як первинний суб'єкт протидії корупції. До кола країн, які створили ефективний механізм протидії корупції, належать: Фінляндія, Данія, Нова Зеландія, Ісландія, Сінгапур, Швеція, Канада, Нідерланди, Люксембург, Норвегія, Австралія, Швейцарія, Велика Британія, Австрія, Ізраїль, США, Японія, Китай, Ірландія, Німеччина та ін. У цих країнах корупції на низовому рівні майже немає. Зазначене зумовлено тим, що в громадській свідомості образ чиновника ототожнюють з людиною, яка виконує важливі функції – реалізує політику держави й обслуговує населення. Корупцію сприймають уряди цих країн як

серйозну проблему національної безпеки, оскільки це внутрішня та зовнішня загроза [177, с. 99-100].

Тип протидії корупції пов'язаний із видом правової системи, прийнятої в суспільстві. Романо-германська правова система (Фінляндія, Данія, Швеція, Нідерланди та ін.) відрізняється такими ознаками: раціональне нормативно-правове забезпечення антикорупційної роботи на основі правового регулювання державної служби; готовність громадян виконувати правові приписи; обмеження кримінальної відповідальності за складом злочинів і за мірою покарання: для Данії покарання за хабарництво не перевищує трьох років в'язниці, для Швеції – шести; вищою мірою покарання зазвичай є заборона подальшої роботи в системі публічної служби, яка пов'язана з втратою всіх пільг. Англосаксонська правова система (Великобританія, США, Канада та ін.) має такі ознаки: ефективну правозастосовну діяльність; спрямованість антикорупційного руху на вищі ешелони влади та лобіювання [178, с. 178].

Позитивним і ефективним досвідом подолання корупції може похизуватися така країна, як Сінгапур, що вважається однією з найбільш ефективних у боротьбі з корупцією. Ця держава перша поміж сучасних індустріальних держав розпочала активно боротися з корупцією, зміцнювати морально-етичні засади влади та професіоналізму апарату управління державного типу. Антикорупційну стратегію Сінгапуру орієнтовано на такі три основні завдання: позбавлення державного апарату від хабарників; спрощення процедур із бюрократії та посилення правової регламентації повноважень чиновників; контролювання за додержанням стандартів етичного характеру діяльності службовців [179, с. 152].

І.В. Басанцов та О.О. Зубарева зазначають, що політика Японії у сфері контролю над злочинністю, а зокрема, над корупцією ґрунтується на пріоритеті профілактичних заходів. У законодавстві Японії закріплено безліч норм, що попереджають формування корупційних зв'язків, ефективна дія яких підкріплена жорстким контролем над їх додержанням. У Японії неминучість покарання набагато дієвіша, ніж суворість карної репресії. У Японії пріоритетними у сфері боротьби з корупцією стали: 1) заходи політичної економії (підзвітність

політичного керівництва, реформа фінансування політичних партій і кампаній); 2) реформа державної служби (гідна оплата праці, система стимулів, принцип меритократії – керівні пости повинні займати кращі й талановиті люди незалежно від їх соціального чи економічного походження); 3) забезпечення громадянських свобод (система соціально-правового контролю та морального впливу на політиків із боку громадянського суспільства) [180, с. 7].

У юридичній літературі відмічається, що на сучасному етапі розвитку законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) щодо протидії корупційним проявам необхідно виділити декілька підходів, зокрема: 1) системний – постійний моніторинг ситуації щодо боротьби з корупцією у ЄС та державах-членах, запровадження та адаптація нових правил та норм; 2) комплексний – передбачає налагоджену роботу між усіма державами-членами ЄС, між державами-кандидатами на вступ та європейськими інституціями; 3) послідовний – поетапне впровадження змін, дотримання відповідних рішень, створення нових інституцій, впровадження нових законів; 4) проєктний – залучення всіх суб'єктів до боротьби з корупцією, це безпосередньо і держави-члени, і держави-кандидати на вступ, і вся міжнародна спільнота, при цьому створення нових проєктів для боротьби з корупцією; 5) стратегічний – контроль за процесом боротьби з корупцією. Ключовим питанням у праві ЄС залишається реалізація цих антикорупційних реформ, документів, проєктів у законодавстві держав-членів [181, с. 23].

Ю.В. Оніщик та О.М. Коваль звертають увагу на те, що ЄС використовує різноманітні механізми для боротьби з корупцією, що включають законодавчі та політичні заходи, регуляторні інститути, освітні та тренінгові програми, а також механізми контролю та відповідальності. Законодавчі та політичні заходи: ЄС прийняв ряд директив і регламентів, що спрямовані на боротьбу з корупцією. Ці нормативні акти включають Директиву про боротьбу з корупцією у приватному секторі, Директиву про боротьбу з відмиванням грошей та регламенти, що стосуються боротьби з корупцією в рамках фінансових та бюджетних операцій ЄС. Регуляторні інститути: ЄС створив Офіс боротьби з корупцією (OLAF), який проводить розслідування щодо корупції та шахрайства, які стосуються бюджету

ЄС. Крім того, Європейська прокуратура (EPPO) була створена для боротьби зі злочинами, що шкодять фінансовим інтересам ЄС. Освітні та тренінгові програми: ЄС проводить низку освітніх та тренінгових програм для державних службовців, щоб зміцнити їх здатність виявляти та запобігати корупції. Механізми контролю та відповідальності: ЄС підтримує прозорість та відповідальність у державному управлінні за допомогою систем, таких як Європейський портал даних, який надає доступ до інформації про витрати ЄС. Ефективність цих механізмів може суттєво відрізнятись від країни до країни та від контексту до контексту [182, с. 306].

І.В. Басанцов та О.О. Зубарева вважають, що у таких країнах, як Нідерланди, Швеція або Данія, низова корупція практично відсутня. Справа в тому, що в суспільній свідомості там культивується щира повага до образу чиновника як людини, яка виконує важливе завдання – проводить політику держави й обслуговує населення. Навіть якщо чиновник працює в уряді, його не змінюють із приходом нового прем'єр-міністра. Тому основне завдання чиновника – зберегти лояльність для держави, народу, а не для конкретної особи. Корупція усвідомлюється урядами цих країн як серйозна проблема національної безпеки. При цьому корупція розглядається як зовнішня й внутрішня загрози. Чітко розділяють два аспекти корупції: політичний та економічний. Розвиток політичної корупції може призвести до безконтрольності політичної ситуації в країні й становить загрозу демократичним інститутам і балансу різних галузей влади. Економічна корупція знижує ефективність ринкових інститутів та регулювальної діяльності держави. Важливо те, що зусилля з обмеження корупції в цих країнах, як правило, інституціалізовані і вражають за своїми масштабами [180, с. 27].

У наукових працях вказується на те, що у Швеції, як і у більшості Скандинавських країн немає спеціалізованих антикорупційних органів, які контролюють виконання антикорупційного законодавства, а основним нормативно-правовим актом, який передбачає покарання за неправомірне отримання винагороди службовими особами є Кримінальний кодекс Швеції. Щодо відсутності спеціальних антикорупційних органів зазначимо, що хоч

Швеція не має антикорупційного агентства, вона має ряд органів, які можуть спільно виконувати еквівалентну функцію [183, с. 74; 184; с. 269].

І.В. Басанцов та О.О. Зубарева стверджують, що ніколи не створювали спеціального закону про корупцію або спеціальні органи для контролю над корупцією у Фінляндії. Контролюють дотримання антикорупційних норм і вживають заходів у випадку їх порушення традиційні судові й правоохоронні органи. Особливу роль відіграють канцлер юстиції й омбудсмен парламенту (уповноважений за конституційними та іншими правами людини), яких призначає президент республіки, але повністю незалежні (зокрема й один від одного) у своїй діяльності та мають у своєму розпорядженні всі інструменти й права, необхідні для проведення розслідувань і вживання заходів. Основним принципом роботи державної адміністрації у Фінляндії завжди була публічність. Усі протоколи та записи обговорень, що робляться в державній адміністрації, відкриті для кожного громадянина. У Фінляндії створений Реєстр проектів і підготовчих правових документів фінського уряду. Він містить інформацію з реалізованими урядом проектами, а також інформацію про проекти законів. Цікаво, що Реєстр використовується як для зовнішніх, так і для внутрішніх цілей, тобто й самими міністерствами та громадянами. Інформація викладена в Інтернеті як для внутрішніх (державних відомств), так і для зовнішніх користувачів [180, с. 29-31].

Т.В. Хабарова відмічає, що антикорупційна політика Фінляндії засновується на твердженні, про те, що корупція не є ізольованим феноменом, тому в процесі протидії корупції не виникає особливої потреби прийняття спеціальних законів, формування спеціалізованих антикорупційних органів, прийняття окремої стратегії або вироблення плану дій. Навпаки, антикорупційна політика інтегрована в загальну політику країни, адже корупцію розглядають і як частину злочинного світу, і як частину неналежного управління [183, с. 74-75].

У науковій літературі стверджується, що система боротьби з корупцією в Нідерландах передбачає такі процедурні й інституціональні заходи: постійну звітність і гласність у питаннях виявлення корупції й обговорення наслідків – покарань за корупційні дії; розроблення системи моніторингу можливих

осередків виникнення корупційних дій у державних і громадських організаціях та суворого контролю за діяльністю осіб, які перебувають у цих осередках; створення системи прав та обов'язків посадових осіб із положенням їх відповідальності за порушення посадової етики, включаючи корупцію; основним заходом покарання за корупційну дію є заборона працювати в державних організаціях і втрата всіх соціальних пільг, які надає державна служба, наприклад, пенсійного й соціального обслуговування; у всіх значущих організаціях, зокрема в міністерствах, є служби внутрішньої безпеки, що зобов'язані реєструвати й виявляти помилки чиновників, їх навмисні або випадкові порушення чинних правил і відповідні наслідки таких порушень; організована система добору осіб на посади, небезпечні з погляду корупції; усі матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не торкаються системи національної безпеки, в обов'язковому порядку стають доступними громадськості; кожний чиновник має право ознайомитися з інформацією, що характеризує його як із позитивного, так і з негативного боку; створена спеціальна система навчання чиновників, що роз'яснює, зокрема, політичні, суспільні шкоди корупції й можливі наслідки участі в ній; створена система державної безпеки по боротьбі з корупцією типу спеціальної поліції, яка має розширенні повноваження з виявлення випадків корупції; чиновники всіх рівнів зобов'язані реєструвати відомі їм випадки корупції, і ця інформація з відповідних каналів передається в міністерства внутрішніх справ і юстиції; велику роль у боротьбі з корупцією відіграють засоби масової інформації, що оприлюднюють випадки корупції та часто проводять незалежні розслідування [180, с. 27-28].

Д.В. Швець та З.Р. Кісіль вважають, що антикорупційна політика Німеччини є превентивною і зорієнтована на реалізацію законодавчих, кадрових, адміністративно-організаційних та інших заходів, спрямованих на мінімізацію зловживання держслужбовцями своїм посадовим статусом. Чільним обов'язком держслужбовця Німеччини є неупереджене та справедливе здійснення своїх службових повноважень лише на користь усього суспільства. Чинним законодавством Німеччини передбачено персональну відповідальність за

правомірність їхніх дій у процесі здійснення професійних обов'язків, надання інформації щодо відомих їм фактів учинених протиправних діянь, зокрема корупційних деліктів. Основними векторами антикорупційної діяльності у Німеччині є: 1) вкрай суворі обмеження щодо отримання подарунків та подальшого працевлаштування після звільнення з державної служби; 2) утворення реєстру корумпованих приватних підприємств чи організацій із метою превенції контактів з органами державної влади; 3) створення реєстру посад, котрі найбільш спонукають до корупційних деліктів; 4) постійна ротація персоналу державних службовців на цих посадах [185, с. 191].

У Польщі запроваджена антикорупційна стратегія передбачає реалізацію таких цілей: 1) постійне вдосконалення антикорупційного законодавства; 2) реалізація сучасного алгоритму запобігання корупції в усіх сферах; 3) ефективне виявлення корупційних деліктів; 4) підвищення рівня правової свідомості громадян; 5) зміцнення та розширення співробітництва між органами правоохорони. Нині у Польщі функціонує децентралізована модель створення антикорупційних інститутів, котра передбачає розподіл владних повноважень між органами правоохорони та державними органами в частині запобігання корупційним деліктам. За такої моделі «...низка повноважень у цій царині поділяється між вищими органами державної влади (президент, парламент, уряд) та одним (декількома) державними органами, що виконують правоохоронні функції [185, с. 190-191].

У юридичній літературі відмічається, що у більшості зарубіжних країн порядок і правила оцінки проєктів нормативно-правових актів на корупціогенність спеціально не регулюються ні в регламентах парламентів, ні в постановах уряду, ні в актах правоохоронних органів. У деяких країнах (Іспанія, Португалія, Польща) в регламентах вищого законодавчого органу йдеться лише про можливість здійснення правової експертизи [186, с. 523; 187, с. 129]. Наприклад, у ч. 3 ст. 34 Регламенту Сейму Республіки Польща передбачено можливість направлення проєкту на експертизу, якщо у пояснювальній записці немає згадки про її проведення в період підготовки проєкту до розгляду в Сеймі.

У межах цієї експертизи може бути повністю або частково проведено й оцінку проєкту на корупціогенність [106, с. 75].

Основну відповідальність за виконання експертизи законодавчих пропозицій, у тому числі за оцінювання пов'язаних із ними фінансових витрат і вигод та аналіз впливу на різні групи та різних осіб, покладають на міністерство, яке ініціює законопроект. Міністерство-ініціатор через відповідного міністра повинне надати уряду докази, підкріплені результатами аналізу, на засвідчення того, що ухвалення законопроекту є найкращим способом досягнення цілей політики, а отже, розроблення законопроекту має бути продовжене. У більшості країн, де правом законодавчої ініціативи наділений лише уряд, висновок комітету стосовно певного законопроекту стає основою для ухвалення рішення парламентом. При цьому рішення парламенту рідко суперечить висновку комітету. Якщо уряд зацікавлений в ухваленні того чи іншого законопроекту, у першу чергу, він має взаємодіяти з комітетом. Ухвалення законопроекту парламентом є наслідком підтримки законопроекту членами комітету, яку забезпечують переважно через партійну дисципліну та неформальну комунікацію членів парламенту та партій [188, с. 23].

У більшості країн, де правом законодавчої ініціативи наділений лише уряд, висновок комітету стосовно певного законопроекту стає основою для ухвалення рішення парламентом. При цьому рішення парламенту рідко суперечить висновку комітету. Якщо уряд зацікавлений в ухваленні того чи іншого законопроекту, у першу чергу, він має взаємодіяти з комітетом. Ухвалення законопроекту парламентом є наслідком підтримки законопроекту членами комітету, яку забезпечують переважно через партійну дисципліну та неформальну комунікацію членів парламенту та партій [188, с. 23].

Як правило в законодавчих актах зазначається, що парламент, суд чи інший державний орган може проводити антикорупційну експертизу нормативно-правого акту, які обирає вказаний орган на власний розсуд [186, с. 524; 187, с. 130]. При цьому, у юридичній літературі звертається увага на те, що відповідних методичних рекомендацій немає, так само як і критеріїв проведення

антикорупційної експертизи [189, с. 55-56]. Досліджуючи міжнародний досвід моніторингової експертизи нормативно-правових актів на наявність корупціогенних чинників І. Онищук дійшов висновку, що у Німеччині коло суб'єктів, які беруть участь у процесі організації антикорупційної експертизи, нічим не обмежене і включає спеціалізовані дослідницькі наукові центри, міністерства й інші зацікавлені організації (наприклад, Інститут з вивчення проблем правової держави у Вільному університеті м. Берлін). Змішаний спосіб організації антикорупційної експертизи характерний, зокрема, для Італії та Швеції, де для оцінки ефективності дії норм права формують урядову комісію (Швеція) або профільну комісію (Італія). Метою діяльності цих органів є вивчення потреби в подальшому реформуванні прийнятого законодавства. Крім того, такі органи мають право проводити з власної ініціативи, а також за дорученням урядових структур розслідування щодо застосування та ефективності норм національного законодавства [106, с. 75].

Отже, антикорупційну експертизу можуть здійснюють комітети парламентів і юридичні відділи апаратів парламентів, адміністрації президента (апарату уряду), а за дорученням останнього – міністерство юстиції відповідної країни в межах правової експертизи. Загалом в зарубіжних країнах створено розгалужену систему органів, які здійснюють оцінку регулюючого впливу законопроектів, складовою якої є виявлення та усунення дефектів правового характеру. Висновок правової експертизи нормативно-правових актів хоча і має, як правило, рекомендаційний характер, але через повагу до експертів та їх високий професіоналізм береться до уваги і враховується при доопрацюванні об'єкта експертизи. В багатьох країнах створені організації, на які покладено обов'язок проведення правової експертизи нормативно-правових актів. Розроблені методики проведення експертизи є необхідною умовою якісного її проведення. Спостерігається тенденція, відповідно до якої авторитет висновку правової експертизи тим вищий, чим більш відкритим є процес правотворчості для суспільства [101, с. 149; 186, с. 524-525].

Ю.В. Оніщик зазначає, що прикладами правового регулювання антикорупційної експертизи, які заслуговують на увагу, є законодавство таких країн як Литва, Киргизстан, Вірменія, Молдова, Нідерланди [186, с. 525].

Так, у Законі Литовської Республіки «Про запобігання корупції» від 28 травня 2002 року № IX-904 прямо передбачено здійснення антикорупційної оцінки законопроектів. Відповідно до ст. 8 цього Закону законопроекти обов'язково проходять антикорупційну оцінку, якщо вони стосуються: передачі права власності чи управління державного або комунального майна приватним особам; збільшення або зменшення доходів чи видатків державного або муніципальних бюджетів за рахунок передачі виконання функцій держави або функцій муніципалітетів приватним особам або організаціям; державних закупівель товарів чи послуг; надання громадянства в якості винятку; організації конкурсів на посаду в державному установах; встановлення, скасування або внесення змін до вимог щодо кваліфікації, сертифікації та ротації осіб, які працюють в місцях обслуговування громадян; постачання товарів або надання послуг за державними контрактами; встановлення, скасування або зміна вимог до діяльності, яка вимагає дозволу державних або муніципальних органів; фармації та медицини тощо. При цьому цей перелік не є виключним. Антикорупційна експертиза може бути проведена і за бажанням розробника законопроекту, якщо він вважає, що законопроект може вплинути на масштаби корупції. У законодавстві Литовської Республіки також чітко визначено уповноважені установи на здійснення антикорупційної експертизи та детально сформовані методичні рекомендації щодо здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів [190]. Служба спеціальних розслідувань уповноважена здійснювати аналіз чинного акту законодавства чи законопроекту за власною ініціативою або за запитом Президента Республіки, Голови Сейму, Прем'єр-міністра, парламентських комітетів, комісій або груп, чи окремого Міністра. Проведення антикорупційної експертизи може бути передано іншим органам державної влади та (або) академічним установам. Антикорупційна експертиза полягає в аналізі проектів або прийнятих законів з метою виявлення

існуючих прогалін в регулюванні, які можуть призвести до корупції, а також дозволять діяти нечесно, несправедливо, таємно чи у суб'єктивний спосіб [186, с. 525; 187, с. 130-131; 191, с. 3].

У Киргизстані проведення антикорупційної експертизи визначено у Законі «Про нормативно-правові акти» [186, с. 526]. Відповідно до ст. 20 цього Закону проекти нормативно-правових актів з питань забезпечення конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; правового статусу громадських об'єднань, засобів масової інформації; державного бюджету, податкової системи; екологічної безпеки; боротьби із правопорушеннями; запровадження нових видів державного регулювання підприємницької діяльності підлягають правовій, правозахисній, гендерній, екологічній, антикорупційній та іншій науковій експертизі (залежно від правовідносин, на регулювання яких спрямовано проєкт нормативного правового акта) [192].

У юридичній літературі відмічається, що у законодавстві Киргизстану не передбачено проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів. Що стосується проєктів законів, то положення «Стандарти проведення деяких типів спеціалізованих експертиз законопроєктів у Парламенті» від 2008 року містить більш детальні приписи щодо сфер, в яких антикорупційна експертиза є обов'язковою. Відповідно до цих Стандартів, антикорупційна експертиза складається з двох етапів: 1) оцінка відповідності загальним антикорупційним стандартам (конституційні принципи, спрямовані на боротьбу з корупцією, політика щодо боротьби з корупцією, міжнародні договори та національні закони про боротьбу з корупцією); 2) за спеціальним антикорупційним стандартом, який полягає в униканні корупційних факторів, таких як надмірне адміністративне навантаження та дискреційні повноваження, а також нечіткі повноваження державних службовців. Інші фактори – відсутність конкурентних процедур, детальних заборон та обмежень при здійсненні державними службовцями службових обов'язків, механізмів доступу до інформації, усунення конфлікту інтересів. Експерт, що проводить антикорупційну експертизу повинен вказати наявні корупційні ризики та надати рекомендації

щодо внесення змін до законопроекту з метою мінімізації корупційного ризику [186, с. 526; 191, с. 3-4].

У юридичних виданнях звертається увага на те, що у Вірменії проведення антикорупційної експертизи було запроваджено у 2009 році у зв'язку з прийняттям постанови Уряду Республіки Вірменія від 22 жовтня 2009 року № 1205-Н «Про оцінку регулюючого впливу антикорупційних нормативно-правових актів». Антикорупційну експертизу здійснює спеціальний структурний підрозділ Міністерства юстиції – Агентство експертизи правових актів. До завдань Агентства віднесено забезпечення організації та здійснення обов'язкової державної експертизи на відповідність проєктів нормативно-правових актів, правових актів, прийнятих керівниками органів державного управління Республіки Вірменія, відомчих нормативно-правових актів, прийнятих органами місцевого самоврядування, Конституції, законам, а також вимогам міжнародних договорів. Агенція складається з 15 посадових осіб, до повноважень вісьмох віднесено питання проведення антикорупційної експертизи [186, с. 526; 191, с. 2-3].

Агентство здійснює антикорупційну експертизу щодо: законопроектів, чинних законів, відомчих нормативних правових актів та нормативних правових актів органів місцевого самоврядування. Оцінка регулюючого впливу антикорупційних нормативно-правових актів визначає 12 корупціогенних факторів, до яких відносяться: 1) невизначеність щодо прав та обов'язків посадових осіб; 2) надмірне навантаження на громадян для здійснення своїх прав; надмірні дискреційні повноваження; 3) наявність юридично-лінгвістичних корупційних ризиків (мовна багатозначність); 4) правові прогалини; 5) відсутність або незрозумілі адміністративні процедури; відсутність закупівельних процедур; 6) відсутність санкцій за правопорушення; 7) відсутність контролю, в тому числі громадського; 8) відмінність від визначених цілей законопроекту; надмірні регуляторні повноваження [122, с. 32-33].

На думку Ю.В. Оніщика особливої уваги заслуговує процес становлення та розвитку інституту антикорупційної експертизи в Молдові. Правове регулювання

антикорупційної експертизи в Молдові визначено такими нормативно-правовими актами: Закон «Про законодавчі акти» від 27 грудня 2001 року № 780-X (згідно ст. 22 антикорупційна експертиза є обов'язковою для всіх проєктів законодавчих актів); Закон від 18 липня 2003 року № 317-XV «Про нормативно-правові акти Уряду та інших центральних та місцевих органів виконавчої влади» (відповідно до ст. 41 проєкт нормативного акту Уряду супроводжується в обов'язковому порядку з антикорупційною експертизою, щоб перевірити, чи відповідає він національним та міжнародним антикорупційним стандартам, а також для запобігання появи нових нормативних актів, які сприяють або можуть сприяти корупції); Закон від 6 червня 2002 року № 1104-XV «Про Національний центр боротьби з корупцією» (згідно ст. ст. 4, 5 Центр уповноважений проводити антикорупційну експертизу законопроєктів та проєктів нормативно-правових актів Уряду та перевіряти їх на відповідність державній політиці у сфері запобігання та протидії корупції, а також запитувати та отримувати від державних органів інформаційну та консультативну підтримку, необхідну для проведення антикорупційної експертизи законопроєктів та проєктів нормативно-правових актів Уряду); постанова Уряду від 23 серпня 2006 року № 977 «Про антикорупційну експертизу проєктів законодавчих та нормативних актів» [186, с. 527; 191, с. 2].

Необхідно відмітити, що у 2008 році в Молдові прийнято Закон «Про запобігання корупції і боротьбу з нею», згідно ст. 7 якого було передбачено, що антикорупційна експертиза проєктів законодавчих актів та проєктів нормативних актів Уряду є обов'язковою. Антикорупційна експертиза проєктів законодавчих актів та проєктів нормативних актів Уряду являє собою процес оцінки відповідності їх змісту національним та міжнародним антикорупційним стандартам з метою виявлення норм, які сприяють або можуть сприяти корупції, а також розробці рекомендацій щодо виключення їх наслідків. Антикорупційна експертиза проєктів законодавчих актів та проєктів нормативних актів Уряду проводиться у порядку, встановленому Урядом, відповідно до таких критеріїв:

- 1) питома вага відсилочних та бланкетних норм у змісті проєкту та можливі

наслідки; 2) рівень регламентуючих обов'язків, переданих до компетенції органів публічного управління; 3) виявлення протиріч правових норм; 4) рівень відповідальності та обов'язків, покладених на державних службовців; 5) оцінка адміністративних процедур контролю (внутрішнього чи з боку вищих органів); 6) рівень вимог до власників певних прав; 7) рівень прозорості діяльності органів публічної влади. Оцінка інституційних ризиків корупції здійснюється у порядку, встановленому Урядом, який має передбачити також процес виявлення факторів організаційного характеру, що сприяють чи можуть сприяти корупції, та розробці рекомендацій щодо виключення наслідків зазначених ризиків [193]. На зміну цьому законодавчому акту у 2017 році прийнято Закон «Про непідкупність» [194; 186, с. 527-528].

Слід відмітити, що у Молдові регламентовано питання антикорупційної експертизи проєктів відомчих і міжвідомчих нормативних актів публічних суб'єктів, нормативних актів органів автономних територіальних утворень з особливим правовим статусом і органів місцевого публічного управління. Таку експертизу проводить не Центр, а автор нормативного акту. В даному випадку Центр може надавати автору нормативного акту рекомендації щодо правильного застосування Методології проведення антикорупційної експертизи проєктів відомчих нормативних актів [122, с. 26-27].

У юридичній літературі вказується на те, що у 2003 році в Нідерландах була запроваджена методологія «превентивної самооцінки корупційної вразливості в публічній сфері», на основі якої державні органи могли проводити оцінку корупційних ризиків. Особливістю цієї методології було використання двох концептуально та процедурно узгоджених методів: аналізу законодавства та проведення опитувань посадових осіб. Експерт, що проводить антикорупційну експертизу повинен вказати наявні корупційні ризики та надати рекомендації щодо внесення змін до законопроєкту з метою мінімізації корупційного ризику [186, с. 528; 191, с. 4].

У Сербській Республіці антикорупційну експертизу здійснює Агентство протидії корупції, яке уповноважене формувати висновки та розпорядження;

ініціювати акти щодо внесення змін та прийняття нормативних актів у галузі запобігання корупції; надавати висновки щодо реалізації Стратегії, Плану дій та секторних планів дій; надавати експертну допомогу в галузі протидії корупції; співпрацювати з державними органами при розробці нормативно-правових актів у сфері запобігання корупції та співпрацювати з науково-дослідними організаціями та організаціями громадянського суспільства у здійсненні заходів із запобігання корупції тощо. Органи державного управління зобов'язані подавати до Агентства законопроекти у сферах, що мають особливо високий ризик корупції. До таких сфер відносяться: охорона здоров'я, податки та мито, освіта, місцеве самоврядування, приватизація, державні закупівлі та поліція. Висновки антикорупційної експертизи завжди мають супроводжуватись чіткими приписами щодо вилучення корупційної норми із нормативно-правового акта. Крім цього, Агентство поступово проводить і експертизу чинного законодавства. Для цього, Агентство щороку складає перелік чинних нормативних актів та проводить експертизу згідно даного переліку та готує висновки щодо оцінки корупційного ризику [122, с. 28-29].

Ю.В. Оніщик звертає увагу на те, що у деяких країнах (Болгарія, Велика Британія, Хорватія) правове регулювання антикорупційної експертизи відсутнє і вимоги Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року та Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року не дотримано, що свідчить про відсутність інституту антикорупційної експертизи та не виконання міжнародних стандартів щодо запобігання корупції для держав-учасниць цих Конвенцій [186, с. 528].

Таким чином, міжнародні стандарти антикорупційної експертизи – це передбачені міжнародними актами особливості здійснення антикорупційної експертизи. Міжнародні стандарти правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні відображені в міжнародних актах універсального та регіонального рівня. Однак чітке розуміння сутності антикорупційної експертизи в міжнародному праві та законодавстві зарубіжних країн відсутнє. Аналіз зарубіжного досвіду вказує на необхідність детальної

регламентації проведення антикорупційної експертизи, оскільки в деяких країнах такий превентивний захід запобігання корупції є не обов'язковим етапом проходження проекту нормативно-правового акту або його взагалі не передбачено. Встановлення у міжнародних актах чіткого розуміння сутності та призначення антикорупційної експертизи сприятиме створенню ефективного правового регулювання цього інституту в зарубіжних країнах.

3.2. Напрями удосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні

Прийняття Закону України «Про запобігання корупції» у 2014 році вказує на те, що пріоритетним завданням у напрямку запобігання корупції є попередження виникнення та поширення корупції. Запобіжний характер антикорупційного законодавства є важливою відмінністю від чинних раніше нормативно-правових актів, дія яких переважно спрямовувалась на притягнення, винних у вчиненні корупційних правопорушень осіб, до відповідальності [24, с. 40]. У зв'язку з цим головні зусилля уповноважених суб'єктів мають бути спрямовані на профілактику корупційних діянь, усунення причин та умов поширення корупції в Україні, серед яких важливим дієвим превентивним заходом є антикорупційна експертиза.

Сьогодні корупційні норми законодавчих актів є одним із «стовпів» корупції в Україні. Для прикладу доцільно згадати інформацію про те, що народний депутат отримав 13 тисяч доларів за внесення поправок до законопроекту, які мали б на меті лобіювання прийняття зеленого тарифу для підприємців, які переробляють відходи. Під час операції «під прикриттям» депутат розповів детективу Національного антикорупційного бюро України, що така практика не є унікальною. Підтвердженням є те, що не так давно вдалося внести зміни до законодавства та ліквідувати законодавчо закріплену корупційну схему з оцінки нерухомості через авторизовані електронні майданчики, яка принесла близько 700

000 000 гривень прибутку бенефіціарам та відповідно збитків громадянам [195, с. 5; 196; 197].

Тому належне функціонування таких суб'єктів проведення антикорупційної експертизи як Антикорупційний Комітет, НАЗК, Мін'юст, в тому числі якісне здійснення ними антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, є важливою передумовою забезпечення ефективності механізмів запобігання корупції в Україні. Для реального вдосконалення механізмів здійснення антикорупційної експертизи необхідне чітке розуміння ефективності діючих державних інституцій антикорупційної системи, що займаються аналізом нормативно-правових актів на наявність в них корупційних ризиків [122, с. 70].

За даними Мін'юста щодо результатів проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції за 2011 рік в Мін'юст надійшло 1575 проєктів нормативно-правових актів. У 216 (13,7%) з яких були виявлені норми, які містили корупційні ризики. Більшість таких норм були виявлені у проєктах актів у сфері земельного, цивільного та фінансового законодавства. При цьому менше таких норм виявили у проєктах законів, а найбільше – у проєктах підзаконних нормативно-правових актів. У 2012 році до Мін'юсту вже на аналіз надійшло 5 153 проєктів нормативно-правових актів, з яких корупційні ризики були виявлені щодо 22 проєктів нормативно-правових актів, що становить лише 0,4 %. Низьку кількість проєктів нормативно-правових актів, в яких були виявлені корупційні ризики Мін'юст обґрунтовує тим, що усунення зазначених недоліків здійснювалося у ході доопрацювання проєктів нормативно-правових актів [198]. На жаль, звітів про результати здійснення антикорупційної експертизи та загальних річних звітів у період з 2013 до 2018 років не опубліковано, тому важко здійснити аналіз ефективності роботи Мін'юсту за ці роки [122, с. 75].

За даними Центру політико-правових реформ, Мін'юстом у 2012–2013 роках було проаналізовано 9 757 проєктів нормативно-правових актів, яких корупційні ризики були виявлені щодо 41 проєкту акта, що становить (0,4 %). За період з 9 червня 2013 року по 1 березня 2017 року Мін'юстом було проаналізовано декілька чинних нормативно-правових актів, серед яких три містили

корупціогенні фактори. Жодних дій, спрямованих на усунення цих факторів, Мін'юстом вжито не було [122, с. 75-76].

З 2018 року Мін'юстом щокварталу публікуються звіти про результати здійснення антикорупційної експертизи. При цьому, не публікуються висновки здійснення правової (антикорупційної) експертизи щодо проєктів нормативно-правових актів. Відтак, згідно звітів у період з січня 2018 року по березень 2021 року, Мін'юстом: у 2018 році було проаналізовано 3778 проєктів нормативно-правових актів, з яких до 4-х були висловлені зауваження щодо наявності корупційних ризиків, що становить 0,1 %; у 2019 році (за виключенням першого кварталу) було проаналізовано 2945 проєктів нормативно-правових актів, з яких до 12 були висловлені зауваження щодо наявності корупційних ризиків, що становить 0,4 %. Вказана кількість проєктів нормативно-правових актів обчислена без врахування звіту за перший квартал 2019 року, оскільки його не опубліковано; у 2020 році було проаналізовано 5192 проєкти нормативно-правових актів, з яких до 8 були висловлені зауваження щодо наявності корупційних ризиків, що становить 0,1 %; за період першого кварталу 2021 року було проаналізовано 1290 проєктів нормативно-правових актів, з яких до 6 були висловлені зауваження щодо наявності корупційних ризиків, що становить 0,4 % [199; 122, с. 76].

Разом з тим, на сайті Мін'юсту опубліковано 26 висновків антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів. Згідно вказаних висновків, можна зазначити, що Мін'юст: у 2014 році здійснив аналіз двох законів України, з яких у обох були виявлені корупціогенні фактори; у 2015 році здійснив аналіз одного закону України в якому не було виявлено корупціогенних факторів; у 2016 році здійснив аналіз одного закону України, в якому були виявлені корупціогенні фактори; у 2017 році здійснив аналіз п'яти законів України, з яких у одному були виявлені корупціогенні фактори; у 2018 році здійснив аналіз чотирьох законів України та однієї постанови КМУ, у жодному акті корупціогенних факторів виявлено не було; у 2019 році здійснив аналіз трьох законів України, з яких у двох були виявлені корупціогенні фактори; у 2020 році здійснив аналіз шести законів України, з яких у чотирьох були виявлені корупціогенні фактори; у 2021 році

здійснив аналіз одного закону України, та двох постанов КМУ, у жодному акті корупціогенних факторів виявлено не було. Варто зазначити, що у період з січня 2018 року по березень 2021 року Мін'юстом було проаналізовано 13205 проєктів нормативно-правових актів, з яких до 30 були висловлені зауваження щодо наявності корупційних ризиків, що становить 0,2 % від проведеного аналізу. Зазначене є антипоказником ефективності здійснення антикорупційної експертизи [122, с. 77].

У період з 2014 року по теперішній час, Мін'юстом було проведено антикорупційну експертизу 26 чинних нормативно-правових актів, з яких у 10 (38,4 %) були виявлені корупціогенні фактори. Аналіз протоколів діяльності та щорічних звітів Громадської ради при Мін'юсті [200], починаючи з 2011 року і до сьогодні, в частині здійснення ними антикорупційної експертизи, формує також не досить добре враження, щодо практичної реалізації ними покладених функцій. Однією із функцій громадської ради є проведення громадської антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів [126]. Протоколи та звіти не містять інформації про здійснення Громадською радою антикорупційної експертизи. Однак, у 2013 році, Громадською радою була затверджена Комісія з питань громадської експертизи законодавства [201]. Про результати діяльності цієї комісії нічого не зазначено. Щорічних звітів Громадської Ради за 2011-2016 роки немає. Лише починаючи з 2017 року звіти щорічно публікуються [202], однак у них не вказано про здійснення антикорупційної експертизи вказаною Громадською Радою. Тільки у одному протоколі було окреслено питання звернення до ВРУ «з пропозицією врахувати напрацювання членів Комітету з питань конституційного законодавства Громадської ради при прийнятті Проєкту Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінально-процесуального кодексу України (про кримінальну відповідальність за побутову, адміністративну, економічну, військову, політичну, військово-політичну та іншу співпрацю з державою-агресором - колабораціонізм)», а також з пропозицією до ВРУ розглянути на відповідному комітеті Верховної ради України Проєкт Закону «Про внутрішній аудит» [203]. Однак, інших матеріалів до протоколу додано не

було, тому не зрозуміло, чи стосувались вказані питання антикорупційної експертизи. Аналіз наявних звітів, висновків антикорупційної експертизи, протоколів та публікацій новин чи анонсів вказує на те, що ні Мін'юстом, ні Громадською радою до проведення антикорупційної експертизи не залучалась громадськість [122, с. 78-79].

Відповідно до аналітичної записки, яка підготовлена аналітиками Інституту законодавчих ідей за підтримки Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку реалізує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні, діяльність Міністерства юстиції України перебуває на доволі низькому рівні ефективності проведення антикорупційної експертизи. Проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції України у межах здійснення загальної правової експертизи проєкта Закону та відсутність у публічному доступі звітної інформації за IV квартал 2020 року не дають можливості здійснити об'єктивну та повноцінну оцінку змін у діяльності Мін'юста нарівні з іншими органами, які проводять антикорупційну експертизу законопроєктів [195, с. 5-6].

За даними Інституту законодавчих ідей Мін'юст з вересня 2019 по вересень 2020 провів 381 експертиз проєктів законів, з яких лише 3 отримали негативний висновок. Основна увага Мін'юсту сфокусована на проведенні антикорупційної експертизи підзаконних нормативно-правових актів, адже кількість висновків на такі акти в разі перевищує кількість висновків щодо проєктів законів. Окрім того, немає прозорих правил ініціювання експертиз Мін'юсту (які, до речі, є юридичними, або ж правовими, експертизами, а не антикорупційними у вузькому розумінні), так само як і відкритої інформації про врахування висновків таких експертиз. Крім того, Законом України «Про запобігання корупції» на Мін'юст покладено повноваження проводити експертизу проєктів актів, які вносяться на розгляд КМУ, а також усіх нормативно-правових актів, які підлягають реєстрації. До того ж проєкти законів, ініційовані на розгляд парламентом народними депутатами України, не входять до обов'язкового переліку проєктів, щодо яких

проводиться експертиза. Це дає підстави стверджувати про невисокий ефект від здійснення антикорупційної експертизи Мін'юстом на весь масив законопроектів, які реєструються в парламенті [195, с. 46].

У зв'язку з цим А.О. Кривонос з метою підвищення ефективності Мін'юсту в частині здійснення антикорупційної експертизи пропонує: 1) створити в Мін'юсті окремий відділ, працівники якого займались би виключно здійсненням антикорупційної експертизи; 2) збільшити штат експертів, які займатимуться антикорупційною експертизою відповідно до сфер відання кожного експерта. Важливо здійснити чіткий розподіл сфер між експертами; 3) залучити Громадську ради до процесу здійснення антикорупційної експертизи, наприклад, в частині посередництва між Мін'юстом та профільним експертним середовищем, з метою залучення останніх до формування позицій чи зауважень щодо відповідних проектів актів; 4) залучити профільних інститутів громадського суспільства до процесу аналізу проектів нормативно-правових актів; 5) забезпечити публікації усіх висновків антикорупційної експертизи на сайті Мін'юсту [122, с. 80].

З моменту здійснення Антикорупційним Комітетом, експертизи, він тричі змінював свою назву: з 2012 до 2014 роки – Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; з 2014 по 2019 роки – Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції; з 2019 по теперішній час – Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики. Першому складу Антикорупційного комітету довелося здійснювати антикорупційну експертизу посеред 7-го скликання. Вже через перші 3 місяці з моменту отримання повноважень щодо здійснення антикорупційної експертизи, до Антикорупційного комітету надійшло на опрацювання у 2,5 рази більше законопроектів, ніж за усі 5 років роботи Комітету 6-го скликання – 503 проекти актів. Антикорупційна експертиза здійснювалась відповідно до Регламенту розгляду проектів нормативно-правових актів [204]. Згідно Регламенту, проекти нормативно-правових актів розглядались як на предмет наявності корупційних ризиків, так і на предмет відповідності антикорупційного законодавства. Термін здійснення антикорупційної експертизи обмежувався 14 днями, з моменту

отримання законопроєкту. При визначенні відповідності проєкту акта вимогам антикорупційного законодавства ураховувався і припис пояснювальної записки до проєкту акта щодо результатів антикорупційної експертизи, у тому числі громадської антикорупційної експертизи. На той час, громадська антикорупційна експертиза здійснювалась в Антикорупційному комітеті Громадською експертною радою, що значно допомагало як членам комітету, так і Секретаріатом комітету, що здійснювали оформлення висновків за результатами здійснення антикорупційної експертизи [122, с. 81-82].

У період усіх сесій 7-го скликання у ВРУ було зареєстровано 7412 проєктів нормативно-правових актів (включаючи проєкти постанов) [205]. За інформацією, яка міститься в картках проєктів актів, що зареєстровані в період з 12 грудня 2012 року по 26 листопада 2014 року Антикорупційним комітетом було розглянуто 3201 проєкт актів. При цьому, корупціогенні фактори були виявлені у 120 проєктах нормативно-правових актів, що становить 3,7 % від загальної кількості проєктів [206]. Однак, така велика кількість розглянутих проєктів актів була обумовлена відсутністю детального обговорення кожного законопроєкту членами Антикорупційного комітету. Проєкти актів в більшості випадків розглядались «пакетом», і лише в деяких випадках, за ініціативою окремих членів Антикорупційного комітету зверталась увага на проєкти актів [122, с. 82; 208].

На Антикорупційний комітет 8-го скликання чекала ще більша кількість проєктів нормативно-правових актів. При цьому, на початку його діяльності депутати та Секретаріат комітету не мали підтримки у вигляді Громадської Ради, що сповільнювало темп розгляду проєктів нормативно-правових актів. Відтак, за період лютого-липня 2015 року Антикорупційним комітетом отримано близько 1435 доручень Голови ВРУ щодо здійснення антикорупційної експертизи законопроєктів. З них було розглянуто 1140 (79,4 %) проєктів нормативно-правових актів, серед яких 66 (5,8 %) визнані такими, що містять корупціогенні фактори та не відповідають вимогам антикорупційного законодавства [207]. Однак, з середини 2015 року при Антикорупційному комітеті було створено Раду громадських експертиз [208], що значно покращила його діяльність. Вже з

вересня 2015 року продуктивність Антикорупційного Комітету виросла майже вдвічі (з охоплення у 60-70 % до 100 % опрацювання усіх проєктів нормативно-правових актів, що надійшли на експертизу). Кількість негативних висновків збільшилась більш ніж удвічі (з 5,8 % до 12,7 %) [208]. Загалом, за період 8-го скликання (2014-2019 роки) у ВРУ було зареєстровано 13812 проєктів нормативно-правових актів (включаючи проєкти постанов). В загальному, Антикорупційним комітетом, за період листопада 2014 року – липня 2019 року було розглянуто 7039 законопроєктів, з яких 476 законопроєктів було визнано такими, що містять корупціогенні фактори (6,7%) [209; 122, с. 83].

За період діяльності 9-го скликання (з 2019 року по теперішній час) у ВРУ було зареєстровано 5849 проєктів нормативно-правових актів (включаючи проєкти постанов) [209]. Однак, майже за півтора роки, відповідно до протоколів Антикорупційного комітету, було розглянуто лиш 678 законопроєктів, з яких 80 законопроєктів було визнано такими, що містять корупціогенні фактори (11,7 %) [210]. Вказаний спад динаміки можна пояснити наступними чинниками: відсутністю пріоритету в Антикорупційного комітету щодо антикорупційного розгляду законопроєктів; велика кількість зареєстрованих у ВРУ законопроєктів. У 8-му скликанні, майже на кожному засіданні Антикорупційного Комітету розглядались законопроєкти на предмет наявності корупційних ризиків, у 9-му ж скликанні ситуація виглядає інакше. Наприклад, відповідно до протоколів засідання Антикорупційного Комітету [209], з початку року у ВРУ було зареєстровано 724 законопроєкти, які мали би бути розглянутими Антикорупційним комітетом. Однак, за цей час було розглянуто лише 52 законопроєкти, що є 7,18 % від зареєстрованих, що критично мало, враховуючи кількість законопроєктів, що реєструються і чекають розгляду та є серйозною проблемою адже Антикорупційний комітет втрачає можливість впливати своїми рішеннями на прийняття «негативних» законопроєктів [122, с. 84-85].

У дослідженні щодо надання об'єктивної оцінки ефективності проведення антикорупційної експертизи законопроєктів Антикорупційним Комітетом Інститут законодавчих ідей звертає увагу на те, що станом на 31 грудня 2020 року

Антикорупційний Комітет розглянув кожен 5-й законопроект з усіх, що надійшли на його розгляд. Кожен 9-й із розглянутих законопроектів отримав негативний висновок Антикорупційного Комітету (тобто в них було виявлено корупціогенні фактори). Антикорупційний Комітет протягом оцінюваного періоду (вересень 2019 – 31 грудня 2020) був визначений головним у 74 законопроектах і не головним у 2730 законопроектах. Проведено засідань з розглядом експертизи – 48, розглянуто законопроектів – 636, позитивні – 381, зауваження – 183, негативні – 72. Отже, повнота як один із критеріїв ефективності антикорупційної експертизи, яку проводить Антикорупційний Комітет, перебуває на невисокому рівні, оскільки аналізується лише п'ята частина від усіх зареєстрованих законопроектів. Аналіз висновків такої експертизи показав, що зазвичай досліджується лише текст законопроекту, водночас не розглядаються пояснювальна записка та інші супровідні документи до законопроекту. Варто зазначити, що Антикорупційний Комітет наводить зауваження про відсутність фінансово-економічного обґрунтування (що є частиною пояснювальної записки), проте рідко зауважує про невідповідність задекларованої мети тексту законопроекту [195, с. 16].

Ще одним недоліком, який не дає змоги говорити про досягнення повноти здійснення антикорупційної експертизи вказаним суб'єктом, є несистемний характер перевірки, адже експертизу проходять лише законопроекти, які готуються до першого читання, подальша їх доля залишається поза увагою Антикорупційного Комітету. Таким чином, можемо констатувати лише часткову відповідність критерію повноти. Під час перевірки проектів нормативно-правових актів використовується Методологія проведення експертизи, затверджена Мін'юстом. Власної методології Антикорупційний Комітет не має. За результатами аналізу рішень Антикорупційного Комітету по 72 законопроектах, визнаних такими, що не відповідають вимогам антикорупційного законодавства, можна зробити висновок, що у своїх рішеннях Антикорупційний Комітет не посилається на Методологію Мін'юста та не дотримується строку, визначеного у Регламенті розгляду проектів нормативно-правових актів (затверджений на

засіданні Антикорупційного Комітету від 12 березня 2020 року). Це свідчить про недотримання Антикорупційним Комітетом критерію аргументованості та своєчасності проведення антикорупційної експертизи. Здійснення антикорупційної експертизи без використання якісної методології її проведення негативно впливає на дотримання критерію єдності підходів як одного з критеріїв ефективності експертизи [195, с. 17].

Щодо стану врахування висновків Антикорупційного Комітету іншими комітетами ВРУ. Лише 5 із 72 висновків Антикорупційного Комітету врахували головні комітети під час розгляду та ухвалення рішень щодо відхилення законопроекту. Щодо 21 висновку рішення не прийнято, оскільки головний комітет не розглядав відповідних законопроектів або законопроект було знято з розгляду до рішення. Під час розгляду 38 законопроектів Антикорупційний Комітет пропустив строки, і на момент розгляду законопроекту на засіданні головного комітету висновку Антикорупційного Комітету ще не було. Ще 6 висновків головний комітет не взяв до уваги під час ухвалення рішення на своєму засіданні. Пропуск строків і несвоєчасність розгляду законопроектів свідчать про недотримання Антикорупційним Комітетом критерію своєчасності проведення антикорупційної експертизи. Це впливає і на обов'язковість врахування наданих рекомендацій, оскільки, здебільшого, через пропуск строків рекомендації комітету не беруться до уваги та залишаються неврахованими, про що свідчить врахування головними комітетами лише 5 негативних висновків Антикорупційного комітету. У результаті вплив антикорупційної експертизи на рішення головного комітету (і, відповідно, всього парламенту) зменшується. Станом на 31 грудня 2020 року на етапі підготовки до другого читання перебував 101 законопроект. Попри те, що Антикорупційний Комітет зобов'язаний здійснювати антикорупційну експертизу законопроектів лише до першого читання, з огляду на суперечливу практику врахування комітетами позицій Антикорупційного Комітету, потрібно проводити моніторинг як для усунення виявлених ризиків до другого читання, так і для виявлення нових ризиків, що з'явилися в процесі підготовки законопроекту до другого читання [195, с. 26-27].

Деякі проблеми простежуються і в публічності антикорупційної експертизи Антикорупційного комітету, зокрема не здійснюється публікація результатів експертизи на сайті Антикорупційного Комітету, хоча розділ із назвою «Висновки та коментарі на законопроекти» на сайті є. Крім того, протягом досліджуваного періоду простежувалась значна затримка опублікування протоколів засідань Антикорупційного Комітету. Так, наприклад, станом на кінець серпня 2020 року, останній протокол, опублікований на вебсайті Антикорупційного Комітету, датований березнем 2020 року. Таким чином, можемо стверджувати про не надто високий рівень публічності, як одного з критеріїв ефективної антикорупційної експертизи. Не є поширеною практикою запрошення недержавних стейкхолдерів на засідання Антикорупційного Комітету для обговорення та розгляду законопроектів у межах проведення антикорупційної експертизи. Таким чином, критерій прозорості та відкритості здебільшого дотримується. Стосовно дотримання критерію наочності антикорупційної експертизи, то про її наявність важко стверджувати, адже на вебсайті Антикорупційного Комітету та у відкритому доступі немає рекомендацій Антикорупційного Комітету щодо шляхів уникнення корупційних факторів для розробників законопроектів чи будь-якої систематизації виявлених Антикорупційним Комітетом корупціогенних факторів [195, с. 27-28].

На думку А.О. Кривонос для підвищення рівня ефективності здійснюваної Антикорупційним Комітетом антикорупційної експертизи важливо врегулювати наступні питання: 1) уповноважити Антикорупційним комітет розглядати проекти актів не тільки до першого, а й до другого читання; 2) визнати пріоритетним напрямком Антикорупційного Комітету розгляд проектів актів на предмет наявності корупційних ризиків та пришвидшення їх розгляду; 3) визнати рішення Антикорупційного Комітету щодо наявності у проектах актів корупційних ризиків обов'язковими до врахування іншими комітетами ВРУ; 4) започаткувати практику розгляду Антикорупційним Комітетом в першу чергу, тих проектів актів, що за попереднім рішенням, можуть сприяти корупційним зловживанням [122, с. 87-88].

Інститут законодавчих ідей для підвищення рівня ефективності здійснюваної Антикорупційним Комітетом антикорупційної експертизи виділяє наступні рекомендації: 1) проводити комплексну антикорупційну експертизу законопроектів на всіх етапах їх розгляду у ВРУ; 2) фокусуватися на законопроектах, які мають реальну перспективу найближчим часом стати законами; 3) збільшити швидкість затвердження результатів експертизи; 4) розробити та керуватися власною методологією проведення антикорупційної експертизи; 5) виробити загальну практику щодо форми та змісту викладення результатів антикорупційної експертизи та відмовитися від використання проміжного висновку за результатами експертизи; 6) проводити моніторинг щодо врахування наданих за результатами експертизи рекомендацій; 7) здійснювати публікацію результатів антикорупційної експертизи на сайті Антикорупційного Комітету та вчасно публікувати протоколи засідань Комітету; 8) залучати недержавних стейкхолдерів на засідання Антикорупційного Комітету; 9) здійснювати публікацію матеріалів із систематизацією виявлених корупціогенних факторів, а також відповідних рекомендацій для розробників законопроектів [195, с. 49-52].

НАЗК отримало можливість здійснювати антикорупційну експертизу нормативно-правових актів ще у 2016 році, однак, у 2017 році у НАЗК відбувся конфлікт між Головою НАЗК та двома членами НАЗК, результатом чого стала відставка останніх, що стало перепорою до подальшої реалізації визначених у Плані роботи НАЗК на 2017 рік пунктів, які стосуються антикорупційної експертизи. Фактично ж, НАЗК розпочало проведення експертизи з червня 2020 року, що співпало з початком діяльності нового складу Громадської ради при НАЗК [122, с. 88-89].

За період з червня 2020 року по червень 2021 року НАЗК було здійснено антикорупційну експертизу щодо 93 проєктів нормативно-правових актів, з яких: 64 проєкти актів ВРУ та 29 проєктів актів КМУ. До 92 проєктів актів було висловлено зауваження щодо наявності корупціогенних факторів та 1 законопроект було визнано як такий, що не містить корупціогенних факторів.

Відтак, НАЗК визнає корупційними майже 99 % проаналізованих проєктів нормативно-правових актів. За інформацією НАЗК, ВРУ та КМУ враховується 85 % висловлених рекомендацій до проєктів законів та постанов Уряду [122, с. 89-90].

За даними Інституту законодавчих ідей станом на 31 грудня 2020 року НАЗК провело антикорупційну експертизу 36 законопроєктів, стосовно 2 законопроєктів експертиза проводилась, 1 висновок було підготовлено на проєкт закону, який не було зареєстровано у ВРУ. Алгоритм проведення експертизи НАЗК дещо відрізняється від Антикорупційного Комітету. На першому етапі НАЗК проводить моніторинг проєкту акта. У разі виявлення в ньому корупціогенних факторів такий проєкт підлягає «повній» перевірці – другому етапу проведення антикорупційної експертизи, результатом якого є підготовка висновку з відповідними рекомендаціями. Це пояснює, чому 32 з 33 проаналізованих НАЗК законопроєктів отримали негативний висновок. Цим може обґрунтуватися відносно незначна кількість висновків НАЗК, адже на «повну» антикорупційну експертизу потрапляють здебільшого проєкти актів, які містять корупціогенні фактори та є потенційно корупційними. Водночас НАЗК не лише аналізує текст законопроєкту, а й досліджує пояснювальну записку до нього. Здебільшого НАЗК проводить антикорупційну експертизу законопроєктів до їхнього першого читання у парламенті, разом з тим 36 % своїх висновків НАЗК надало уже після прийняття законопроєкту в першому читанні, що з одного боку, дає змогу фокусуватися на актуальних і пріоритетних законопроєктах та звертати увагу народних депутатів на ті зміни, які потрібно усунути до другого читання шляхом подання поправок та пропозицій [195, с. 30, 36].

Стосовно практики НАЗК щодо проведення антикорупційної експертизи законопроєктів ще не зареєстрованих у парламенті, то ситуація виглядає наступним чином: законопроєкти, проаналізовані НАЗК, стали законами – 4, законопроєкти, по яких враховані рекомендації – 3, відсоток врахування висновків НАЗК – 75 %. Це свідчить про досить високий рівень обов'язковості рекомендацій НАЗК, хоча і при невеликій кількості висновків цього органу, що

ще раз доводить необхідність більш активного здійснення антикорупційної експертизи НАЗК. Наявність висновків за результатами експертизи НАЗК на офіційному сайті органу, а також публікації стосовно вказаної діяльності на різних інформаційних платформах свідчать про дотримання критерію публічності. Антикорупційна експертиза законопроектів здійснюється НАЗК із дотриманням критеріїв прозорості та відкритості. Більше того, практика співпраці Інституту законодавчих ідей та НАЗК вказує на високий рівень урахування наданих зауважень: кожен із законопроектів, висновок на який Інститут законодавчих ідей надіслав до НАЗК, агентство визначило корупційним. НАЗК розпочинало антикорупційну експертизу кожного законопроекту, яку ініціював Інститут законодавчих ідей. НАЗК повідомляє про початок проведення антикорупційної експертизи законопроектів Громадську раду при НАЗК [195, с. 37-38].

За даними НАЗК протягом 2021 року НАЗК провело моніторинг 3950 проектів актів, внесених на розгляд КМУ та ВРУ. У 100 з них виявлено ознаки корупціогенних факторів і, як наслідок, проведено їх антикорупційну експертизу. Серед відібраних для проведення експертизи проектів: проектів актів КМУ – 44, законопроектів, внесених на розгляд ВРУ – 55, проекта акта Президента України – 1. Всього в проектах нормативно-правових актів, щодо положень яких протягом 2021 року НАЗК провело антикорупційну експертизу, виявлено 323 корупціогенних факторів. За результатами антикорупційної експертизи цих проектів нормативно-правових актів їх розробникам надано 440 рекомендацій. В результаті взаємодії НАЗК із розробниками за результатами антикорупційної експертизи за 2021 рік проведено антикорупційних експертиз проектів актів – 100, проектів, щодо яких розробники призупинили розгляд на доопрацювання – 58, проекти, в яких враховано рекомендації НАЗК – 37, акти, прийняті без урахування рекомендацій НАЗК – 5 [211, с. 7, 10, 32, 33].

Згідно дослідження Інституту законодавчих ідей порівняння висновків антикорупційної експертизи Антикорупційного Комітету та НАЗК щодо однакових законопроектів указує на те, що лише стосовно двох законопроектів

позиції Антикоруptionському Комітету та НАЗК збіглися і в них було виявлено корупційгенні фактори. Це пояснюється тим, що Антикоруptionський Комітет фактично поділяє свої резолюції на три види: «відповідає вимогам антикорупційного законодавства» («позитивний»), «відповідає вимогам антикорупційного законодавства, але містить зауваження» («із зауваженнями»), «не відповідає вимогам антикорупційного законодавства» («негативний»). Проте не окреслено чітких меж між «із зауваженнями» та «негативним». Інакше кажучи, наразі немає усталених та офіційно передбачених стандартів, гайдлайнів щодо проведення Антикоруptionським Комітетом експертизи законопроектів, ба більше, немає самої методології такої діяльності, яка б враховувала специфіку роботи саме Антикоруptionського Комітету і базувалася б на практиці проведення ним антикорупційної експертизи. Водночас, як показує практика, Антикоруptionський Комітет не виробив уніфікованих правил, які б свідчили про однозначність висновку щодо законопроекту як «негативного» чи «із зауваженнями». Така нечіткість не сприяє високій ефективності антикорупційної експертизи, яку проводить Антикоруptionський Комітет. У зв'язку з цим Антикоруptionському Комітету варто розробити власну методологію з чітким обґрунтуванням, за яких обставин виявлені корупційгенні фактори є порушенням вимог антикорупційного законодавства, а за яких – ні. Альтернативою є відмова від проміжного рішення у вигляді «зауважень» та фіксація всіх положень, які містять корупційгенні фактори, як таких, що суперечать вимогам антикорупційного законодавства, з рекомендацією подальшого доопрацювання законопроекту з урахуванням наданих Антикоруptionським Комітетом пропозицій [195, с. 42-43].

А.О. Кривонос відмічає, що НАЗК – це не правоохоронний орган. Його основною функцією є не покарання за корупційні правопорушення, а саме превенція корупції, що найкраще (і це наразі демонструє НАЗК) реалізується саме через механізм здійснення антикорупційної експертизи. Тому, єдиною рекомендацією для поліпшення ефективності здійснення антикорупційної експертизи НАЗК є обов'язковість її здійснення, яка має бути покладена на НАЗК, шляхом: 1) уповноваження НАЗК на обов'язкове здійснення антикорупційної

експертизи; 2) розширення штату експертів Департаменту антикорупційної політики, що дозволить охопити більшу кількість проаналізованих проєктів актів; 3) збільшення терміну здійснення антикорупційної експертизи, що дасть можливість більш якісно аналізувати великі за об'ємом проєкти актів [122, с. 91].

Інститут законодавчих ідей для підвищення рівня ефективності здійснюваної НАЗК антикорупційної експертизи виокремив такі рекомендації: 1) збільшити обсяг та прицільність щодо тих законопроєктів, стосовно яких проводиться «повна» перевірка, проводити повторну антикорупційну експертизу законопроєктів, підготовлених комітетами ВРУ до другого читання; 2) проводити моніторинг щодо врахування наданих за результатами антикорупційної експертизи рекомендацій; 3) здійснювати публікацію інформації щодо законопроєктів, які пройшли попередній моніторинг та не потрапили на «повну» перевірку; 4) активніше залучати стейкхолдерів до проведення попереднього моніторингу та «повної» перевірки законопроєктів [195, с. 54].

Надання інститутам громадського суспільства можливості брати участь у процесі аналізу та ухвалення нормативно-правових актів є одним із критеріїв демократії в державі. З 2015 року законодавство зобов'язало суб'єктів видання (прийняття) відповідного акта в обов'язковому порядку розглядати висновки, пропозиції чи рекомендації, що були підготовлені за результатом здійснення громадської антикорупційної експертизи проєкту чи чинного нормативно-правового акта, що було позитивним кроком на шляху запобігання корупції, адже до цього, громадськість могла лише аналізувати та публікувати висновки антикорупційної експертизи. Сьогодні не велика кількість громадських організацій системно займається антикорупційною експертизою нормативно-правових актів. Здебільшого, антикорупційна експертиза проводиться громадськими організаціями в частині здійснення комплексної оцінки законопроєкту у профільній для цієї організації сфері [122, с. 92].

Результати громадської антикорупційної експертизи законопроєктів, яку проводить Інститут законодавчих ідей, за IX скликання ВРУ (станом на 31 грудня 2020 року) складають 1617 проаналізованих законопроєктів, з яких: негативні

(містять корупціогенні фактори – 159 (9,83 %), містять зауваження – 567 (35,07 %), позитивні (не містять корупціогенних факторів) – 183 (55,1%). Аналіз рішень Антикорупційного Комітету на законопроекти, що містять зауваження або визнані такими, що не відповідають вимогам антикорупційного законодавства, дозволяє стверджувати, що 80 % зауважень Інституту законодавчих ідей Антикорупційний Комітет врахував під час ухвалення рішень щодо проєктів законів. Відтак, у межах громадської антикорупційної експертизи Інститут законодавчих ідей підготував висновки за результатами проведення антикорупційної експертизи на більше ніж 55 % проєктів законів, зареєстрованих у ВРУ. Окрім плідної співпраці з Антикорупційним Комітетом, Інститут законодавчих ідей ініціював проведення перших антикорупційних експертиз НАЗК, зокрема Проєкту Закону України «Про внутрішній водний транспорт», Проєкту Закону України «Про ріелтерську діяльність в Україні», Проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості». Більше того, висновки Інституту законодавчих ідей неодноразово враховувало НАЗК під час аналізу інших законопроектів [195, с. 46-47].

На думку А.О. Кривонос діяльність інститутів громадського суспільства щодо здійснення антикорупційної експертизи демонструє високу ефективність окремих громадських організацій. При цьому, про загальну ефективність здійснення антикорупційної експертизи інститутами громадського суспільства говорити складно, оскільки: по-перше, здійснює громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів невелика кількість громадських організацій; по-друге, суб'єкти здійснення антикорупційної експертизи не уповноважені враховувати результати громадської антикорупційної експертизи; по-третє, практика здійснення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів мало поширена на регіональному рівні. Відтак, для підвищення ефективності громадської антикорупційної експертизи необхідно:

- 1) сприяти поширенню практики здійснення громадської антикорупційної

експертизи нормативно-правових актів на регіональному рівні, шляхом проведення навчань/тренінгів щодо здійснення антикорупційної експертизи для «місцевих» активістів зі сторони як громадських організацій, що вже тривалий час здійснюють антикорупційну експертизу так і зі сторони державних інституцій; 2) зобов'язати суб'єктів видання (прийняття) відповідних нормативно-правових актів не просто розглядати висновки за результатами здійснення громадської антикорупційної експертизи, а й враховувати надані у вказаних висновках відповідні рекомендації, попередньо розробивши критерії якості та оформлення таких висновків [122, с. 98-99].

Необхідно також звернути увагу на те, що Закон України «Про запобігання корупції» не передбачає обов'язковості проведення громадської антикорупційної експертизи, а враховуючи важливість сьогодні думки громадськості щодо діяльності органів публічної влади, на нашу думку, доцільно закріпити у ст. 55 цього Закону здійснення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в обов'язковому порядку. Варто вказати і на те, що потребує законодавче вирішення питання щодо проведення антикорупційної експертизи на місцевому рівні. Крім цього, зважаючи на важливість інституту антикорупційної експертизи як превентивного заходу запобігання корупції, на наш погляд, слід розширити коло питань, які підлягають дослідженню, шляхом наділення органів публічної влади повноваженнями з оцінки, аналізу та контролю корупціогенних факторів у процесі прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг та здійснення внутрішнього управління діяльності відповідного суб'єкта публічного адміністрування.

Враховуючи викладене, вважаємо, що до напрямів удосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні доцільно віднести такі:

- 1) визначити на законодавчому рівні обов'язковості проведення антикорупційної експертизи на місцевому рівні органами місцевої влади та громадськістю;

2) передбачити на законодавчому рівні обов'язковість проведення громадської антикорупційної експертизи;

3) встановити на законодавчому рівні обов'язковість врахування висновків за результатами здійснення громадської антикорупційної експертизи суб'єктами прийняття відповідних нормативно-правових актів;

4) закріпити на законодавчому рівні обов'язковість оприлюднення результатів та звітів про результати роботи щодо проведення антикорупційної експертизи уповноваженими суб'єктами на офіційних сайтах;

5) передбачити у Положенні про Міністерство юстиції України, що Міністерство юстиції України відповідно до покладених на нього завдань здійснює також антикорупційну експертизу нормативно-правових актів;

6) прийняти Методологію проведення антикорупційної експертизи для Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики;

7) уповноважити Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики проводити антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів на всіх етапах їх розгляду у Верховній Раді України;

8) встановити на законодавчому рівні обов'язковість врахування висновків за результатами здійснення антикорупційної експертизи Комітетом Верховної Ради України з питань антикорупційної політики іншими комітетами Верховної Ради України;

9) визначити на законодавчому рівні компетенцію та відповідальність уповноважених суб'єктів проведення антикорупційної експертизи;

10) розробити та прийняти стандарт проведення антикорупційної експертизи для всіх суб'єктів проведення антикорупційної експертизи, який буде охоплювати мету, предмет, об'єкт, права та обов'язки суб'єктів, процедуру проведення, форму та зміст викладення результатів антикорупційної експертизи;

11) розглянути можливість розширення кола питань, які підлягають антикорупційній експертизі, шляхом наділення органів публічної влади повноваженнями з оцінки, аналізу та контролю корупціогенних факторів у процесі прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг та

здійснення внутрішнього управління діяльності відповідного суб'єкта публічного адміністрування.

Висновки до розділу 3

1. Міжнародні стандарти антикорупційної експертизи – це передбачені міжнародними актами особливості здійснення антикорупційної експертизи. Міжнародні стандарти правового регулювання антикорупційної експертизи відображені в міжнародних актах універсального та регіонального рівня. Серед цих міжнародних документів доцільно виділяти міжнародні акти загального характеру, які регулюють антикорупційну експертизу опосередковано, та міжнародні документи, які безпосередньо стосуються антикорупційної експертизи. Основою для встановлення міжнародних стандартів правового регулювання антикорупційної експертизи є Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року та проти корупції 2003 року.

2. У більшості зарубіжних країн порядок і правила оцінки нормативно-правових актів на корупціогенність не регламентовано. У деяких країнах в регламентах вищого законодавчого органу йдеться лише про можливість здійснення правової експертизи. Антикорупційну експертизу можуть здійснюють комітети парламентів і юридичні відділи апаратів парламентів, адміністрації президента (апарату уряду), а за дорученням останнього – міністерство юстиції відповідної країни в межах правової експертизи (Литва, Киргизстан, Вірменія, Молдова, Нідерланди). У деяких країнах (Болгарія, Велика Британія, Хорватія) інститут антикорупційної експертизи відсутній. Чітке розуміння сутності антикорупційної експертизи в міжнародному праві та законодавстві зарубіжних країн відсутнє. Аналіз зарубіжного досвіду вказує на необхідність детальної регламентації проведення антикорупційної експертизи, оскільки в деяких країнах

такий превентивний захід запобігання корупції є не обов'язковим етапом проходження нормативно-правового акту або його взагалі не передбачено. Встановлення у міжнародних актах чіткого розуміння сутності та призначення антикорупційної експертизи сприятиме створенню ефективного правового регулювання цього інституту в зарубіжних країнах.

3. Прийняття Закону України «Про запобігання корупції» у 2014 році вказує на те, що пріоритетним завданням у напрямку запобігання корупції є попередження виникнення та поширення корупції. Запобіжний характер антикорупційного законодавства є важливою відмінністю від чинних раніше нормативно-правових актів, дія яких переважно спрямовувалась на притягнення, винних у вчиненні корупційних правопорушень осіб, до відповідальності. Тому головні зусилля уповноважених суб'єктів мають бути спрямовані на профілактику корупційних діянь, усунення причин та умов поширення корупції в Україні, серед яких важливим дієвим превентивним заходом є антикорупційна експертиза.

4. До напрямів удосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні доцільно віднести такі:

1) визначити на законодавчому рівні обов'язковість проведення антикорупційної експертизи на місцевому рівні органами місцевої влади та громадськістю;

2) передбачити на законодавчому рівні обов'язковість проведення громадської антикорупційної експертизи;

3) встановити на законодавчому рівні обов'язковість врахування висновків за результатами здійснення громадської антикорупційної експертизи суб'єктами прийняття відповідних нормативно-правових актів;

4) закріпити на законодавчому рівні обов'язковість оприлюднення результатів та звітів про результати роботи щодо проведення антикорупційної експертизи уповноваженими суб'єктами на офіційних сайтах;

5) передбачити у Положенні про Міністерство юстиції України, що Міністерство юстиції України відповідно до покладених на нього завдань здійснює також антикорупційну експертизу нормативно-правових актів;

6) прийняти Методологію проведення антикорупційної експертизи для Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики;

7) уповноважити Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики проводити антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів на всіх етапах їх розгляду у Верховній Раді України;

8) встановити на законодавчому рівні обов'язковість врахування висновків за результатами здійснення антикорупційної експертизи Комітетом Верховної Ради України з питань антикорупційної політики іншими комітетами Верховної Ради України;

9) визначити на законодавчому рівні компетенцію та відповідальність уповноважених суб'єктів проведення антикорупційної експертизи;

10) розробити та прийняти стандарт проведення антикорупційної експертизи для всіх суб'єктів проведення антикорупційної експертизи, який буде охоплювати мету, предмет, об'єкт, права та обов'язки суб'єктів, процедуру проведення, форму та зміст викладення результатів антикорупційної експертизи;

11) розглянути можливість розширення кола питань, які підлягають антикорупційній експертизі, шляхом наділення органів публічної влади повноваженнями з оцінки, аналізу та контролю корупціогенних факторів у процесі прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг та здійснення внутрішнього управління діяльності відповідного суб'єкта публічного адміністрування.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності та особливостей правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні. Сформульовано низку висновків та пропозицій, спрямованих на вирішення цього завдання. Основні з них такі:

1. Запобігання корупції визначено як особливий вид діяльності у сфері публічного адміністрування, який полягає у здійсненні уповноваженими суб'єктами заходів, спрямованих на усунення чинників, що породжують корупцію. Запобігання корупції як особливий вид діяльності в публічному адмініструванні спрямоване на реалізацію антикорупційної функції держави. Антикорупційна функція – це самостійний і пріоритетний напрям державної антикорупційної політики, що здійснюється за допомогою комплексу правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції, усунення причин її виникнення, забезпечення захисту прав і законних інтересів громадян та суспільства у сфері антикорупційних відносин.

Передумовами формування антикорупційної функції в окрему функцію держави є: конкретизовано предметну сферу антикорупційних відносин – публічний простір (обов'язкова наявність суб'єкта публічних владних повноважень); на рівні Законів та підзаконних нормативно-правових актів визначено суб'єктів запобігання корупції з притаманними тільки їм функціями та повноваженнями; вибудовано предметну компетенцію національної системи запобігання корупції саме як системи – Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки, підготовка та подання НАЗК до КМУ проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, щорічні парламентські слухання з питань реалізації Антикорупційної стратегії; визначені основні принципи та межі суспільних відносин у публічному просторі щодо запобігання корупції;

сформовано пласт завдань, а також власний методологічний інструментарій реалізації антикорупційної політики.

2. Пріоритетним завданням у напрямку запобігання корупції є попередження виникнення та поширення корупції. Важливим дієвим превентивним заходом запобігання корупції є антикорупційна експертиза. Періодизацію становлення правового регулювання антикорупційної експертизи в Україні доцільно виокремити за такими темпоральними етапами розвитку: 1) 2008-2010 рр. – запровадження інституту антикорупційної експертизи у законодавстві України; 2) 2011-2013 рр. – удосконалення інституту антикорупційної експертизи в результаті прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Міністерством юстиції України; 3) 2014 – дотепер – суттєва трансформація інституту антикорупційної експертизи в результаті прийняття Закону України «Про запобігання корупції», затвердження оновленого Порядку проведення антикорупційної експертизи Мін'юстом, Методології проведення антикорупційної експертизи Мін'юстом, Порядку проведення антикорупційної експертизи НАЗК, Методології проведення антикорупційної експертизи НАЗК.

3. Антикорупційна експертиза має свої особливості та відрізняється від інших видів правових експертиз. Антикорупційна експертиза в публічному адмініструванні – це діяльність уповноважених суб'єктів щодо дослідження чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів на наявність у них корупціогенних властивостей норм, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. До особливих ознак антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні необхідно віднести такі: мета – виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією; суб'єкти проведення (органи публічної влади, громадськість); результатом є нормативно-правовий акт, у якому відсутні або мінімізовані корупціогенні чинники; експертні висновки мають не

ретроспективне, а перспективне спрямування; є превентивним заходом запобігання корупції.

Враховуючи вимоги ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» види антикорупційної експертизи слід класифікувати за такими критеріями: 1) в залежності від суб'єктів проведення (державна і громадська); 2) за об'єктом проведення (проектів нормативно-правових актів, що подаються на розгляд КМУ і ВРУ; чинних нормативно-правових актів; нормативно-правових актів державних органів, що підлягають державній реєстрації; 3) за способом призначення (обов'язкова, факультативна).

4. У проведенні антикорупційної експертизи беруть участь різні суб'єкти, які відрізняються один від одного своїм правовим статусом. Суб'єкти проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні – це органи публічної влади та громадськість, які наділені чинним законодавством правами, обов'язками і гарантіями у сфері проведення антикорупційної експертизи. Суб'єктів проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні доцільно поділяти на суб'єктів, які наділені владними повноваженнями (Мін'юст; Антикорупційний Комітет; НАЗК) та суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями (громадськість). Мін'юст та Антикорупційний Комітет здійснюють антикорупційну експертизу обов'язково, а НАЗК та громадськість за власною ініціативою. Кожен суб'єкт здійснює антикорупційну експертизу в межах встановленої законодавством компетенції.

5. Процедура проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні – це встановлений законодавством порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо здійснення аналізу, перевірки та оцінки чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів на відповідність корупціогенним факторам. Процедура проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні складається з таких стадій: 1) ініціювання антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів; 2) аналіз, перевірка та оцінка чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів на

відповідність корупціогенним факторам; 3) підготовка висновку та розробка рекомендацій щодо усунення корупціогенних чинників. Кожна стадія процедури проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні містить етапи в залежності від того який суб'єкт її здійснює.

6. Міжнародні стандарти антикорупційної експертизи – це передбачені міжнародними актами особливості здійснення антикорупційної експертизи. Міжнародні стандарти правового регулювання антикорупційної експертизи відображені в міжнародних актах універсального та регіонального рівня. Серед цих міжнародних документів доцільно виділяти міжнародні акти загального характеру, які регулюють антикорупційну експертизу опосередковано, та міжнародні документи, які безпосередньо стосуються антикорупційної експертизи. Основою для встановлення міжнародних стандартів правового регулювання антикорупційної експертизи є Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року та проти корупції 2003 року.

7. У більшості зарубіжних країн порядок і правила оцінки нормативно-правових актів на корупціогенність не регламентовано. У деяких країнах в регламентах вищого законодавчого органу йдеться лише про можливість здійснення правової експертизи. Антикорупційну експертизу можуть здійснюють комітети парламентів і юридичні відділи апаратів парламентів, адміністрації президента (апарату уряду), а за дорученням останнього – міністерство юстиції відповідної країни в межах правової експертизи (Литва, Киргизстан, Вірменія, Молдова, Нідерланди). У деяких країнах (Болгарія, Велика Британія, Хорватія) інститут антикорупційної експертизи відсутній. Чітке розуміння сутності антикорупційної експертизи в міжнародному праві та законодавстві зарубіжних країн відсутнє. Аналіз зарубіжного досвіду вказує на необхідність детальної регламентації проведення антикорупційної експертизи, оскільки в деяких країнах такий превентивний захід запобігання корупції є не обов'язковим етапом проходження нормативно-правового акту або його взагалі не передбачено. Встановлення у міжнародних актах чіткого розуміння сутності та призначення

антикорупційної експертизи сприятиме створенню ефективного правового регулювання цього інституту в зарубіжних країнах.

8. До напрямів удосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні доцільно віднести такі:

1) визначити на законодавчому рівні обов'язковість проведення антикорупційної експертизи на місцевому рівні органами місцевої влади та громадськістю;

2) передбачити на законодавчому рівні обов'язковість проведення громадської антикорупційної експертизи;

3) встановити на законодавчому рівні обов'язковість врахування висновків за результатами здійснення громадської антикорупційної експертизи суб'єктами прийняття відповідних нормативно-правових актів;

4) закріпити на законодавчому рівні обов'язковість оприлюднення результатів та звітів про результати роботи щодо проведення антикорупційної експертизи уповноваженими суб'єктами на офіційних сайтах;

5) передбачити у Положенні про Міністерство юстиції України, що Міністерство юстиції України відповідно до покладених на нього завдань здійснює також антикорупційну експертизу нормативно-правових актів;

6) прийняти Методологію проведення антикорупційної експертизи для Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики;

7) уповноважити Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики проводити антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів на всіх етапах їх розгляду у Верховній Раді України;

8) встановити на законодавчому рівні обов'язковість врахування висновків за результатами здійснення антикорупційної експертизи Комітетом Верховної Ради України з питань антикорупційної політики іншими комітетами Верховної Ради України;

9) визначити на законодавчому рівні компетенцію та відповідальність уповноважених суб'єктів проведення антикорупційної експертизи;

10) розробити та прийняти стандарт проведення антикорупційної експертизи для всіх суб'єктів проведення антикорупційної експертизи, який буде охоплювати мету, предмет, об'єкт, права та обов'язки суб'єктів, процедуру проведення, форму та зміст викладення результатів антикорупційної експертизи;

11) розглянути можливість розширення кола питань, які підлягають антикорупційній експертизі, шляхом наділення органів публічної влади повноваженнями з оцінки, аналізу та контролю корупціогенних факторів у процесі прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг та здійснення внутрішнього управління діяльності відповідного суб'єкта публічного адміністрування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дасюк В.В. Види та моделі корупційної поведінки в публічному адмініструванні. *Європейські перспективи*. 2021. №. 4. С. 176-182. DOI: <https://doi.org/10.32782/EP.2021.4.27>.
2. Індексі сприйняття корупції – 2022. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org> (дата звернення 16.02.2023).
3. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. Київ: Юрид. думка, 2004. 400 с.
4. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Київ, 1999. 180 с.
5. Француз А. Правові аспекти боротьби з корупцією у контексті становлення політичної системи сучасної України. *Юридична Україна*. 2015. № 4. С. 14–19
6. Кравченко С.О. Підходи до розуміння антикорупційної політики в публічному управлінні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. № 2. С. 28-33.
7. Трепак В.М. Особливості дефініції поняття «корупція». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4 (97). С. 181–196.
8. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / А.М. Михненко, О.В. Руснак, А.М. Мудров та ін.; за ред. А.М. Михненка. 4-те вид., переробл. й доповн. К.: ДННУ «Акад. фін. Управління», 2013. 666 с.
9. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD). Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
10. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Одеса, 2000. 20 с.
11. Тучак Р.М. Корупція як соціально–правове явище. *Актуальні проблеми державного управління*. 2006. № 3 (30). С. 203–209.
12. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. Академія прокуратури України. Київ: КНТ, 2008. 363 с.

13. Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 19 с.
14. Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект): дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.03. К., 2004. 206 с.
15. Журавський В.С., Михальченко М.І., Михальченко О.М. Корупція в Україні – не політика. Київ, 2007. 408 с.
16. Петрашко С.Я. Міжнародно-правовий механізм протидії корупції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2012. 20 с.
17. Трепак В.М. Теоретико-прикладні проблеми запобігання та протидії корупції в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08. Л., 2020. 481 с.
18. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-вр#Text> (дата звернення 12.11.2021).
19. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11 червня 2009 року № 1506-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1506-17#Text> (дата звернення 12.11.2021).
20. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#Text> (дата звернення 12.11.2021).
21. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n25> (дата звернення 12.11.2021).
22. Новіков О.В. Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 209 с.
23. Литвиненко І.В. Правові засади та інституційні механізми запобігання та протидії корупції. Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра. Національний університет «Острозька академія», 2020. 112 с.
24. Хабарова Т.В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 216 с.

25. Гаращук В.М., Мухатаєв А.О. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні: монографія. Харків: Право, 2010. 144 с.
26. Яковенко С.Б. Сутність корупції та її класифікація. *Держава та регіони. Держава та регіони. Серія: Державне управління.* 2017. № 1. С. 109–114.
27. Запобігання та виявлення корупції. URL: <http://kpnpu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/05/zapobigannya-ta-viyavlennya-koruptsiyi.pdf> (дата звернення 12.11.2021).
28. Дасюк В.В. Теоретико-пізнавальні проблеми високорівневої корупції в публічному адмініструванні в Україні. *The XII International Science Conference «About modern problems in science and ways to solve them»*, December 06 – 08, 2021, Graz, Austria. С. 179-182.
29. Дасюк В.В. Актуальні характеристики корупції в середніх ешелонах влади та «низової корупції» в Україні. *Основні права людини і громадянина: матеріали Всеукраїнського студентського круглого столу*, м. Київ, 10 грудня 2021 року / відп. ред. А.Ю. Олійник, А.А. Телестакова. Київ: КНУТД, 2021. С. 77-79.
30. Дасюк В.В. Понятійно-категорійний апарат праворозуміння корупції. *The XIII International Science Conference «Perspective of science and practice»*, December 13 – 15, 2021, Amsterdam, Netherlands. С. 94-96.
31. Ковальчук А.Ю., Дасюк В.В. Антикорупційна експертиза у системі забезпечення економічних прав громадян. *Актуальні проблеми інноваційного розвитку кластерного підприємництва в Україні: матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф. (27 березня 2020 р., м. Київ)*. Київ: КНУТД, 2020. С. 179-182.
32. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / В.С. Загорський та ін. Львів: ЛРІДУ, НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.; Т. 8. 712 с.
33. Митяй О.В., Світовий О.М. Дослідження понять «державне управління» і «публічне адміністрування». *Держава та регіони. Серія: Державне управління.* 2018. № 1 (61). С. 124-128
34. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: поняття, структура і система адміністративно-правових відносин. Питання адміністративного права. Кн. 2. Харків: ООО «Оберіг», 2018. 182 с.

35. Основи публічного адміністрування: посібник для підготовки до іспиту / Ю.П. Битяк та ін. Харків : Право, 2016. 128 с.
36. Бугайчук К.Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і Безпека*. 2017. № 3. С. 38–44.
37. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
38. Зіборєв О.Б. Поняття та ознаки публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2021. Випуск 64. С. 220–223.
39. Маслова Я.І. Механізм запобігання корупції: поняття та структура. *Правова позиція*. 2022. № 1 (34). С. 81-85.
40. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. К: Атіка, 2001. 304 с.
41. Лоцихін О.М. Теоретичні проблеми функцій сучасного конституційного права. *Європейські перспективи*. 2014. № 6. С. 44-50.
42. Заморська Л.І. Функції права: змістовно-теоретичний аналіз. *Актуальні проблеми сучасної юриспруденції*. 2015. № 6. С. 3-9.
43. Крестовська Н.М., Матвеева Л.М. Теорія держави і права. К.: Юрінком Інтер, 2015, 584 с.
44. Гусарєв С.Д., Тихомиров О.Д. Теорія держави та права: навч. посіб.К.: НАВС, Освіта України, 2017, 320 с.
45. Волинка К.Г. Теорія держави і права: навч. посіб. К.: МАУП, 2003, 240 с.
46. Стасюк О.Л. Сутність правозахисної функції Української держави: проблеми сучасної інтерпретації. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2017. Випуск 3. Том. 2. С. 64–67.
47. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 11.03.2020).
48. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення 11.03.2020).

49. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12> (дата звернення 14.07.2022).

50. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» від 20 червня 2022 року № 2322-IX: Закон України від 20 червня 2022 року № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення 22.08.2023).

51. Онопенко П.В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2005. 20 с.

52. Бермічева О.В. Соціальна функція держави в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Х., 2002. 191 с.

53. Веклич В. Форми й методи реалізації функції держави щодо забезпечення, захисту прав та свобод людини і громадянина. *Віче*. 2011. № 4. С. 10-13.

54. Головченко М.Ф. Культурна функція сучасної держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2015. 19 с.

55. Клімов О.О. Деякі питання класифікації функцій держави та форм і методів їх здійснення. *Право і безпека*. 2005. № 4/5. С. 17-19.

56. Шай Р.Я. Принципи та форми реалізації функцій держави. Lviv Polytechnic National University Institutional Repository, 2014. URL: <http://ena.lp.edu.ua> (дата звернення 22.08.2023).

57. Чабур С.В. Функціонування механізму правотворчості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Івано-Франківськ, 2018. 22 с.

58. Малишев Б.В., Москалюк О.В. Застосування норм права (теорія і практика): навч. посібник; за заг. ред. Б.В. Малишева. К.: Реферат, 2010. 260 с.

59. Подорожна Т.С. Конституційні проблеми, що супроводжують розвиток сучасної правової системи України. *Право і суспільство*. 2014. № 1–2. С. 38–42.

60. Подорожна Т.С. Формування єдиного правопорядку в Україні у світлі глобалізаційних процесів та забезпечення національної безпеки. *Науковий вісник*

Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2015. Вип. 3, т. 1. С. 50–53.

61. Подорожна Т.С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02 (081 Право); НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2017. 503 с.

62. Новак А. Адміністративно-правові засади реалізації національної антикорупційної політики в Україні: особливості нормативного забезпечення. *Jurnalul juridic național: Teorie și practică.* Septembrie, 2018. С. 74-77.

63. Ростовська К.В. Адміністративно-правові основи державної антикорупційної політики в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 (081 Право); Дніпропетровський національний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2019. 38 с.

64. Славицька А.К. Адміністративно-правове забезпечення реалізації антикорупційної політики в Україні: поняття та ознаки. *Нове українське право.* 2022. Вип. 2. С. 107-111. DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.2.15>.

65. Зарембський Ю. Антикорупційна політика держави: адміністративно-правовий аспект. *Актуальні проблеми правознавства.* 2019. Вип. 4. С. 276-281.

66. Кікалішвілі М.В. Удосконалення стратегії й тактики протидії корупційній злочинності. *Київський юридичний журнал.* 2022. Вип. 2. С. 22-29. DOI: <https://doi.org/10.32782/klj-2022-2.03>.

67. Нонік В.В. Інформаційно-комунікаційний інструментарій антикорупційної політики України. *Інвестиції: практика та досвід.* 2019. № 8. С. 99-104. DOI: [10.32702/2306-6814.2019.8.99](https://doi.org/10.32702/2306-6814.2019.8.99).

68. Биков Р.Ю. Державна антикорупційна політика України: стан, проблеми та перспективи законодавчого вдосконалення. *Наукові перспективи.* 2021. № 1 (7). С. 21–33. DOI: [https://doi.org/10.32689/2708-7530-2021-1\(7\)-21-33](https://doi.org/10.32689/2708-7530-2021-1(7)-21-33).

69. Загальна теорія держави і права: навч. посіб.; за ред. В.В. Копейчикова. К.: Юрінком, 2002. 320 с.

70. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України.* 1993. № 52. Ст. 490.

71. Про Національну програму боротьби з корупцією: Указ Президента України від 10 квітня 1997 року № 319/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319/97#Text> (дата звернення 08.06.2023).

72. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки: Указ Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367/98#Text> (дата звернення 08.06.2023).

73. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742/2006#Text> (дата звернення 08.06.2023).

74. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 16 березня 2005 року № 2476-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2476-15#Text> (дата звернення 08.06.2023).

75. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18 жовтня 2006 року № 251-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-16#Text> (дата звернення 08.06.2023).

76. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 18 жовтня 2006 року № 252-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-16#Text> (дата звернення 08.06.2023).

77. Жиленко Н.В. Еволюція законодавства, яке регламентує відносини, що виникають під час провадження процедур антикорупційної експертизи в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 9. С. 147-149. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-9/35>.

78. Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 року № 532. URL: https://kodeksy.com.ua/amp/norm_akt/source-КМУ/type-Постанова/532-2008-п-04.06.2008.htm (дата звернення 08.06.2023).

79. Положення про Урядового уповноваженого з антикорупційної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2009 року № 410. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення 08.06.2023).

80. 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 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0012525-09#Text> (дата звернення 08.06.2023).

81. Питання реалізації державної антикорупційної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 року № 1057. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2009-п#Text> (дата звернення 08.06.2023).

82. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів: постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 року № 1346. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1346-2009-п#Text> (дата звернення 08.06.2023).

83. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10#Text> (дата звернення 08.06.2023).

84. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text> (дата звернення 08.06.2023).

85. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції: роз'яснення Міністерства юстиції України від 21 травня 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12#Text> (дата звернення 08.06.2023).

86. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 5 серпня 2013 року № 1608/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1325-13#Text> (дата звернення 08.06.2023).

87. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на період 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text> (дата звернення 08.06.2023).

88. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 року № 383/5. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15#Text> (дата звернення 08.06.2023).

89. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 року № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text> (дата звернення 08.06.2023).

90. Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 липня 2020 року № 325/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0787-20#Text> (дата звернення 08.06.2023).

91. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 20 жовтня 2020 року № 470/20. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/nakaz-vid-20-10-2020-470-20-pro-zatverdzhennya-metodologiyi-provedennya-antykoryptsijnoyi-ekspertyzy-natsionalnym-agentstvom-z-pytan-zapobigannya-koryptsiyi/> (дата звернення 08.06.2023).

92. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 18 травня 2023 року № 109/23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0109884-23#Text> (дата звернення 08.06.2023).

93. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#Text> (дата звернення 08.06.2023).

94. Дасюк В.В. Поняття та ознаки антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні. *Економіка. Фінанси. Право*. 2023. № 7. С. 60-62. DOI: <https://doi.org/10.37634/efp.2023.7.12>.

95. Антикорупційний. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=антикорупційний> (дата звернення 08.06.2023).

96. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 2: Д – Й. 1998. 744 с.
97. Мінкова О.Г. Поняття і соціально-юридична природа експертизи нормативно-правових актів. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 32 – 37.
98. Бутенко В.О. Феноменологічні, методологічні та практичні основи правової експертизи юридичних документів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2011. 20 с.
99. Дідич Т.О. Нормопроекування: питання теорії та методології. К.: Вид-во Європейського ун-ту, 2010. 160 с.
100. Юрчишин В. Д. Поняття та основні ознаки правової експертизи проектів НПА. *Держава і право*. 2011. № 51. С. 57 – 63.
101. Рибікова Г.В. Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2017. 230 с.
102. Загиней З.А. Правова експертиза як засіб виявлення недоліків тексту кримінального закону України: загальнотеоретичний аспект. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 270–273.
103. Вінніков О. Методичні рекомендації: громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування / О. Вінніков, Ю. Веретельникова, А. Марговська, Б. Мосунов, Н. Кобильчак, О. Печалін. К., 2015. 78 с.
104. Гавриш С.Б. Стан та проблеми антикорупційної експертизи законодавства в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. Вип. 18. С. 3-10.
105. Шатрава С.О. Антикорупційна експертиза як засіб виявлення корупціогенних факторів у діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Право і Безпека*. 2012. № 4. С. 109–112.
106. Онищук І. Моніторингова експертиза нормативно-правових актів на наявність корупціогенних чинників: міжнародний досвід. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3. С. 72-81.

107. Головщинський К.І. Діагностика корупціогенності законодавства. URL: <http://ex-jure/law/news.php?newsid=1051> (дата звернення 08.06.2023).
108. Сметаніна Н.В. Антикорупційна експертиза як напрям запобігання корупції. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 237-241.
109. Дашковська О.Р. Антикорупційна експертиза як складова єдиного правового моніторингу нормативних правових актів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 5. С. 18–21.
110. Орлов Ю.В. Антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів як різновид кримінологічної практики: характеристика та шляхи удосконалення. *Форум права*. 2012. № 1. С. 697-703.
111. Романюк М.В. Деякі питання антикорупційної експертизи в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 6. Том 2. С. 98-103.
112. Панькевич М.Б. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів як засіб запобігання корупції: освітньо-кваліфікаційний рівень «Магістр». Вищий навчальний заклад «Український католицький університет». Львів, 2020. 91 с.
113. Лисенко М.О. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів як засіб забезпечення законності в правотворчій діяльності органів виконавчої влади. *Держава і право*. Вип. 66. С. 125-133.
114. Луговий І.О., Ярошенко Ю.В. Поняття та види антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 1. С. 236–241.
115. Олійник А.Ю., Оніщик Ю.В. Поняття та види антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 148-151. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-8/32>.
116. Грищук А.Б. Принципи антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2022. Випуск 74: частина 2. С. 48–54.
117. Колпаков В.К. Систематика суб'єктів антикорупційної експертизи. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності МВС України, Національної*

поліції України та інших суб'єктів публічної адміністрації: матеріали XIV науково-практичного семінару. (м. Київ, 20 червня 2019 р.) / ред. колегія: І.Д. Пастух (голова), В.М. Дорогих, О.К. Волох. 2019. С. 10–12.

118. Іванцов В.О. Види антикорупційної експертизи. *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.

119. 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. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-10\(24\)-253-263](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-10(24)-253-263).

120. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2019. 588 с.

121. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 14.03.2023).

122. Кривонос А.О. Антикорупційна експертиза як ефективний механізм запобігання корупції: дипломна робота на здобуття академічного звання магістра політології. Національний університет «Києво-Могилянська академія». Київ, 2021. 125 с.

123. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п#Text> (дата звернення 14.03.2023).

124. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента від 3 жовтня 1992 року № 493/92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/92#Text> (дата звернення 14.03.2023).

125. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п#Text> (дата звернення 14.03.2023).

126. Положення про громадську раду при Міністерстві юстиції України: протокол засідання громадської ради при Міністерстві юстиції України від 16 травня 2011 року № 1. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_38262 (дата звернення 14.03.2023).

127. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#top> (дата звернення 14.03.2023).

128. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року № 19-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-IX#Text> (дата звернення 14.03.2023).

129. Регламент розгляду Комітетом проектів нормативно-правових актів від 12 березня 2020 року. URL: https://crimecor.rada.gov.ua/news/Pravova_baza_diyalnosti_Komitetu/74140.html (дата звернення 14.03.2023).

130. Маслова Я.І. Адміністративно-правове регулювання трансформації Національного агентства з питань запобігання корупції: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2022. 363 с

131. Волик В.С. Нормативно-правові засади компетенцій національного агентства з питань запобігання корупції. *Демократичне врядування*. 2016. Вип. 16–17. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/DeVr_2016_16-17_8.pdf (дата звернення 24.03.2023).

132. Нонік В.В. Формування інформаційно-аналітичного забезпечення протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 18. С. 67-72.

133. Іванов О.В. Адміністративно-правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 304 с.

134. Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 20 листопада 2019 року № 952. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2019-п#n78> (дата звернення 25.03.2023).

135. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення 21.02.2022).

136. Заяць Б.Р. Роль інститутів громадянського суспільства у процесі запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України: адміністративно-правовий вимір: дис. ... докт. філос: 081 Право. Львів, 2021. 210 с.

137. Гарасимів Т.З. Інституції громадянського суспільства та правової держави: проблеми взаємодії. *Державотворення та право творення в Україні: проблеми та перспективи розвитку*: матеріали II заочної наук.-практ. конф., м. Львів, 16 квітня 2015 р. Львів: 2015. С. 8–10.

138. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення 28.03.2023).

139. Якимюк Б.М. Вплив громадських організацій на протидію корупції в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. №18. С.161-164.

140. Оцінка ситуації в країні, довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян (березень 2021р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientsii-gromadian-berezen-2021r> (дата звернення 28.03.2023).

141. Колпаков В.К. Громадська антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів: правова регламентація і порядок проведення. *Світ без корупції: міф чи реальність*: матеріали круглого столу (Харків, 4 жовтня 2017 р.). Харків: Точка, 2017. С.96-98.

142. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. Т.В. Бусел]. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.

143. Новий тлумачний словник української мови: у 4х томах. Т. 3. К.: Аконіт, 2003. 927 с.

144. Новий словник іншомовних слів / укладання і передмова О.М. Сліпушко. К.: Аконіт, 2007. 848 с.

145. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П-С. 2003. 736 с.

146. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу. *Форум права*. 2010. № 4. С. 163–177.

147. Николина К.В. Належна юридична процедура: теоретичні аспекти визначення. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. № 94. С. 44–46.

148. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: Навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.

149. Тимощук В.П. Адміністративні процедури за участю громадян. Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики. К.: Факт, 2003. С. 195–211.

150. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

151. Адміністративне право України: навч. посібник: у 2 т. / [В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.] / за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.

152. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення 14.03.2023).

153. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: загальні засади. URL: <https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/11/methodology.pdf> (дата звернення 14.03.2023).

154. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи. URL: <https://justice.org.ua/teoriya-i-praktika/ekspertni-visnovki/metodologiya-provedennya-gromadskoj-i-antikoruptionsijnoj-ekspertizi> (дата звернення 14.03.2023).

155. Гончарук С.Т. Основи адміністративного права України: навчальний посібник. К.: Аванпост-прим, 2004. 200 с.

156. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. Київ, 2005. 352 с.

157. Губерська Н.Л. Стадії адміністративних процедур: поняття та види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Випуск 32. Том 3. С. 11–15.

158. Хоменко В.О. Процедура прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2015. Вип. 34. Т. 2. С. 144-147.

159. Маслова Я.І. Антикорупційна експертиза: діалектичність змісту та процедури. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 278-2801. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-12/67>.

160. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення 12.01.2022).

161. Наливайко Л.Р., Степаненко К.В. Міжнародно-правові стандарти прав людини: навч. посібник. Дніпро: ДДУВС, 2019. 184 с.

162. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. К.: Українська енциклопедія, 2003. Т. 5: П-С. 736 с.

163. Ляхівненко С.М. Міжнародні правові стандарти: до визначення поняття та видової характеристики. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 666–672.

164. Резолюція Організації Об'єднаних Націй «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією» від 7 вересня 1990 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_785#Text (дата звернення 21.02.2022).

165. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789#Text (дата звернення 21.02.2022).

166. Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text (дата звернення 21.02.2022).

167. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#top (дата звернення 21.02.2022).

168. Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Двадцять керівних принципів боротьби проти корупції» від 6 листопада 1997 року. URL: <http://nkkspk.com.ua/UK/rezolyuciya-97-24-komiteta-ministrov-soveta-evropy-o-dvadcati-principax-borby-s-korruptsiej/> (дата звернення 21.02.2022).

169. Міжнародні організації: навч. посібник / за ред. Ю.Г. Козака, В.В. Ковалевського. К.: Центр учбової літератури, 2007. 440 с.

170. Бабець І.Г. Міжнародні організації: навч. посіб. / А.І. Мокій, Т.П. Яхно, І.Г. Бабець. К.: Центр учбової літератури, 2011. 280 с.

171. Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією від 5 травня 1998 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_145#top (дата звернення 21.02.2022).

172. Статут Групи держав проти корупції (GRECO). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_144#top (дата звернення 21.02.2022).

173. Ознайомлення зі спектром функцій антикорупційних органів – перший крок до розуміння власне системи. Чим же вони займаються? URL: <https://prosvita.nazk.gov.ua/encyclopedia/mizhnarodna-antykoryptsijna-systema> (дата звернення 21.02.2022).

174. Victor Dasiuk. The influence of GRECO and SIGMA on the legal regulation of anti-corruption expertise in public administration in Ukraine. *Europska veda*. 2022. № 2. P. 50-54.

175. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів звіт-оцінка відповідності Україна. Прийнято GRECO на 84-му пленарному засіданні (Страсбург, 2-6 грудня 2019 року). URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/Greko.pdf> (дата звернення 14.12.2022).

176. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів звіт-оцінка відповідності Україна. Прийнято GRECO на 89-му пленарному засіданні (Страсбург, 29.11-3.12. 2021 року). URL: <https://rm.coe.int/-89-greco-29-3-2021-/1680a64ea4> (дата звернення 14.12.2022).

177. Кротюк А.М. Зарубіжний досвід участі громадськості в запобіганні корупційним злочинам. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2021. № 1 (21). С. 98–105. DOI: <https://doi.org/10.33270/04212101.98>

178. Бондаренко В.А., Пустова Н.О. Зарубіжний досвід законодавчого регулювання запобігання корупції в системі публічної служби та імплементація норм міжнародного права в законодавчу базу України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 2. С. 177–186.

179. Кікалішвілі М.В. Світовий досвід реалізації антикорупційної політики та його застосування в Україні. *National law journal: theory and practice*. 2019. № 12 (52). С. 151–154.

180. Басанцов І.В. Корупція в Україні: сучасні реалії та ефективні засоби протидії: монографія / І.В. Басанцов, О.О. Зубарева. Суми: Сумський державний університет, 2016. 113 с

181. Продан І. Міжнародно-правовий і зарубіжний досвід антикорупційної юстиції. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2021. № 7 (42). С. 21–25.

182. Оніщик Ю.В., Коваль О.М. Деякі питання правового регулювання боротьби з корупцією у країнах Європейського Союзу. Наукові інновації та передові технології. 2023. № 10 (24). С. 302-311. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-10\(24\)-302-311](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-10(24)-302-311).

183. Хабарова Т.В. Зарубіжний досвід запобігання корупції. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. 2019. Випуск 27. С. 71–77. DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2019-27-09>.

184. Боднарчук О. Скандинавський досвід у сфері боротьби з корупцією на прикладі Швеції, Фінляндії. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. С. 279-284.

185. Швець Д.В., Кісіль З.Р. Ключові аспекти транснаціональної практики превенції корупції та перспектива їх імплементації у вітчизняний політико-правовий простір. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 187-193.

186. Оніщик Ю.В. Правове регулювання антикорупційної експертизи: міжнародні стандарти та досвід зарубіжних країн. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2023. № 9 (15). С. 520–530. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-9\(15\)-520-530](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-9(15)-520-530).

187. Дасюк В.В. Правове регулювання антикорупційної експертизи в країнах Європейського Союзу. *Основні права людини і громадянина в умовах глобалізації: матеріали Всеукраїнського науково-практичного круглого столу (23 листопада 2022 р., м. Київ, КНУТД) / відп. ред. А.Ю. Олійник, Ю.В. Оніщик*. К.: КНУТД, 2022. С 129-132.

188. Пропозиції щодо вдосконалення експертизи законопроектів. 36 с. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_On_expertise_UKR.pdf (дата звернення 16.05.2023).

189. Tilman Hoppe. *Anti-Corruption Assessment of Laws ('Corruption Proofing') Comparative Study and Methodology* Publisher: Regional Cooperation Council Trg Bosne i Hercegovine 1/V, 71000. URL: https://archive.rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf (дата звернення 16.05.2023).

190. Republic of Lithuania law on corruption prevention No. IX-904 as of 28 th May 2002. URL: https://www.stt.lt/data/public/uploads/2021/04/kpi_anglu_kalba_eng-2021_04_08.pdf (дата звернення 16.05.2023).

191. Антикорупційна експертиза в практиці іноземних держав. URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XCMM.pdf (дата звернення 16.05.2023).

192. Про нормативно-правові акти: Закон Киргизької Республіки від 20 липня 2009 року № 241. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591> (дата звернення 16.05.2023).

193. Про запобігання корупції і боротьбу з нею: Закон Республіки Молдова від 25 квітня 2008 року № 90. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94205&lang=ru (дата звернення 16.05.2023).

194. Про непідкупність: Закон Республіки Молдова від 25 травня 2017 року № 82. URL: <https://online.zakon.kz/m/amp/document/39712689/1/500000#500000500000> (дата звернення 16.05.2023).

195. Антикорупційна експертиза законопроектів ВРУ IX скликання. URL: <https://izi.institute/wp-content/uploads/2021/08/galuzeva-analitika.pdf> (дата звернення 11.03.2020).

196. Просив «плюшки»: НАБУ опублікувало матеріали слідства щодо Юрченка. <https://izi.institute/wp-content/uploads/2021/08/galuzeva-analitika.pdf> (дата звернення 11.03.2020).

197. Схеми при оцінці майна: Рада проголосувала за ліквідацію «майданчиків Яценка». URL: https://espreso.tv/news/2019/11/12/skhemy_pry_ocinci_mayna_rada_progolosuvala_za_likvidaciyu_maydanchukiv_yasenska (дата звернення 11.03.2020).

198. Мін'юст оприлюднив звіт про результати заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/minyust-oprilyudniv-zvit-pro-rezultati-zahodiv-schodo-zapobigannya-i-protidii-koruptsii-u-2012-rotsi-17663> (дата звернення 11.03.2023).

199. Звіт про результати проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів Міністерством юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/uncorrupt_exp/zvit_pro_rez_ancorrupt_npa (дата звернення 11.03.2023).

200. Громадська рада при Міністерстві юстиції. URL: https://minjust.gov.ua/str_grom_rada (дата звернення 11.03.2023).

201. Протокол № 3 зборів членів Громадської ради при Міністерстві юстиції України (у форматі круглого столу). URL: <https://minjust.gov.ua/m/protokol-3-zboriv-chleniv-gromadskoi-radi-pri-ministerstvi-yustitsii-ukraini-u-formati-kruglogo-stolu-4168> (дата звернення 11.03.2023).

202. Діяльність Громадської ради 2019 – 2021. URL: https://minjust.gov.ua/str_grom_rada/diaylnist-grom-rady-19-21/diaylnist_grom_radu2019 (дата звернення 11.03.2023).

203. Протокол № 6 засідання Громадської ради при Міністерстві. URL: <https://minjust.gov.ua/files/general/2021/03/25/20210325143837-37.pdf> (дата звернення 11.03.2023).

204. Витяг з Протоколу засідання № 13 від 03 липня 2013. Комітет ВРУ з питань запобігання і протидії корупції. URL: <http://crimcor.rada.gov.ua/uploads/documents/29934.pdf> (дата звернення 11.03.2023).

205. Проекти нормативно-правових актів, зареєстровані ВРУ протягом 7 скликання. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10008&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=&out_type=&id= (дата звернення 11.03.2023).

206. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О. Калітенко, О. Лемєнов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сіверс, М. Хавронюк, В. Чумак]; За заг. ред. М. Хавронюка. К.: Мишалов Д.В., 2021. 239 с. URL:

<https://rpr.org.ua/news/alternatyvnyy-zvit-z-otsinky-efektyvnosti-vprovadzhennia-derzhavnoi-antykoriupciynoi-polityky/> (дата звернення 11.03.2023).

207. Звіт про підсумки роботи Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції у лютому – липні 2015 року. URL: <http://crimcor.rada.gov.ua/uploads/documents/30399.pdf> (дата звернення 11.03.2023).

208. Протокол засідання № 32. URL: <http://crimcor.rada.gov.ua/uploads/documents/29871.pdf> (дата звернення 11.03.2023).

209. Проект Закону про засади державної антикорупційної політики на 2020-2024 роки № 4135. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70007 (дата звернення 11.03.2023).

210. Протоколи Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики [Електронний ресурс] // Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики. – Режим доступу: http://crimcor.rada.gov.ua/news/zasid_komit/protokol_kom/page/1 (дата звернення 11.03.2023).

211. Антикорупційна експертиза НАЗК. Результати роботи у 2021 році. К., Національне агентство з питань запобігання корупції, 2021. 35 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/11/zvit-2021-20.01.2022.pdf> (дата звернення 11.03.2023).

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Дасюк В.В. Види та моделі корупційної поведінки в публічному адмініструванні. *Європейські перспективи*. 2021. №. 4. С. 176-182. DOI: <https://doi.org/10.32782/EP.2021.4.27>.
2. Victor Dasiuk. The influence of GRECO and SIGMA on the legal regulation of anti-corruption expertise in public administration in Ukraine. *Europska veda*. 2022. № 2. P. 50-54.
3. Дасюк В.В. Поняття та ознаки антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні. *Економіка. Фінанси. Право*. 2023. № 7. С. 60-62. DOI: <https://doi.org/10.37634/efp.2023.7.12>.
4. 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. DOI: [https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-10\(24\)-253-263](https://doi.org/10.52058/2786-5274-2023-10(24)-253-263).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Ковальчук А.Ю., Дасюк В.В. Антикорупційна експертиза у системі забезпечення економічних прав громадян. *Актуальні проблеми інноваційного розвитку кластерного підприємництва в Україні: матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф. (27 березня 2020 р., м. Київ)*. Київ: КНУТД, 2020. С. 179-182.
6. Дасюк В.В. Теоретико-пізнавальні проблеми високорівневої корупції в публічному адмініструванні в Україні. *The XII International Science Conference «About modern problems in science and ways to solve them»*, December 06 – 08, 2021, Graz, Austria. С. 179-182.
7. Дасюк В.В. Понятійно-категорійний апарат праворозуміння корупції. *The XIII International Science Conference «Perspective of science and practice»*, December 13 – 15, 2021, Amsterdam, Netherlands. С. 94-96.

8. Дасюк В.В. Актуальні характеристики корупції в середніх ешелонах влади та «низової корупції» в Україні. *Основні права людини і громадянина*: матеріали Всеукраїнського студентського круглого столу, м. Київ, 10 грудня 2021 року / відп. ред. А.Ю. Олійник, А. А. Телестакова. Київ: КНУТД, 2021. С. 77-79.

9. Дасюк В.В. Правове регулювання антикорупційної експертизи в країнах Європейського Союзу. *Основні права людини і громадянина в умовах глобалізації*: матеріали Всеукраїнського науково-практичного круглого столу (23 листопада 2022 р., м. Київ, КНУТД) / відп. ред. А.Ю. Олійник, Ю.В. Оніщик. К.: КНУТД, 2022. С. 129-132.



**ДЕРЖАВНЕ АГЕНТСТВО ВОДНИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ
(ДЕРЖВОДАГЕНТСТВО)**

вул. Велика Васильківська, 8, м. Київ, 01024, тел./факс: (044) 235-31-92, тел. (044) 235-61-46

E-mail: davr@davr.gov.ua, сайт: davr.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 37472104

Віктору ДАСЮКУ
Київська обл., с. Вища Дубечня,
вул. Пиреї, буд. 7
Vi_ok_@ukr.net

Щодо впровадження результатів
дослідження в практичну діяльність

Державне агентство водних ресурсів України розглянуло результати дисертаційного дослідження Дасюка Віктора Володимировича на тему “Правове регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні”.

В науковій роботі Дасюка Віктора Володимировича запропоновано ряд напрацювань щодо удосконалення антикорупційного законодавства в сфері публічного адміністрування.

Застосовані в дисертаційній роботі методики дослідження і розроблені пропозиції щодо удосконалення антикорупційного законодавства заслуговують уваги та підлягають впровадженню в практичну діяльність.

Заступник Голови

Ігор ГОПЧАК

Потапенко 235 61 46



Державне агентство водних ресурсів України
№ 3584/9/13/11-23 від 21.07.2023
Підписав: Гопчак Ігор Васильович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B0400000029BF3000C111A600
Дійсний: з 18.07.2022 0:00:00 по 17.07.2024 23:59:59

ЗАТВЕРДЖУЮ
 Проректор з наукової та інноваційної
 діяльності
 Людмила ГАНУЩАК-ЄФІМЕНКО
 « 31 » 05 2023 року

АКТ

про впровадження у освітній процес Київського національного університету технологій та дизайну результатів дисертаційного дослідження Дасюка Віктора Володимировича на тему «Правове регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні» на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Комісія у складі: голова – завідувач кафедри приватного та публічного права, доктор юридичних наук, професор Юрій ОНІЩИК, члени комісії – професор кафедри приватного та публічного права, кандидат юридичних наук, професор Анатолій ОЛІЙНИК, доцент кафедри приватного та публічного права, кандидат юридичних наук, доцент Ольга КОВАЛЬ, доцент кафедри приватного та публічного права, кандидат юридичних наук, доцент Інна КОВАЛЕНКО склали цей акт про те, що аспірант кафедри приватного та публічного права Київського національного університету технологій та дизайну Дасюк Віктор Володимирович підготував дисертаційне дослідження на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» на тему «Правове регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні», результати якого, були використані під час розробки та викладанні навчальних дисциплін «Актуальні проблеми антикорупційного права» та «Адміністративне право».

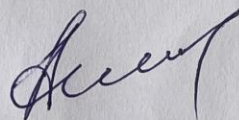
Голова комісії
 Завідувач кафедри
 приватного та публічного права
 доктор юридичних наук, професор



Юрій ОНІЩИК

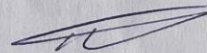
Члени комісії

Професор кафедри
 приватного та публічного права
 кандидат юридичних наук, професор



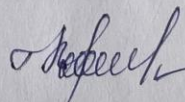
Анатолій ОЛІЙНИК

Доцент кафедри
 приватного та публічного права
 кандидат юридичних наук, доцент



Ольга КОВАЛЬ

Доцент кафедри
 приватного та публічного права
 кандидат юридичних наук, доцент



Інна КОВАЛЕНКО