



**ПРЯМУЄМО
РАЗОМ**



Центр політико-правових
реформ

**АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ
про стан реалізації НАЗК,
Міністерством юстиції України,
профільним Комітетом ВРУ
повноважень у сфері здійснення
антикорупційної експертизи НПА та їх
проектів у 2015–2019 роках**



Цей звіт підготовлено за підтримки Європейського Союзу в межах проекту Центру політико-правових реформ «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади».

Зміст звіту є предметом відповідальності Центру політико-правових реформ і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

Антикорупційна експертиза в Україні – це діяльність певних суб'єктів із виявлення в НПА чи проектах НПА норм (положень), які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами (положеннями) можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією (корупціогенних факторів).

Виходячи з приписів ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» антикорупційна експертиза буває:

1) **обов'язковою** (її зобов'язані здійснювати на постійній основі Міністерство юстиції України та Комітет ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією);

2) **необов'язковою** (її можуть здійснювати НАЗК та громадськість).

Антикорупційна експертиза, здійснювана кожним із зазначених суб'єктів, має низку особливостей як під кутом зору законодавчого регулювання, так і під кутом зору реальної практики його застосування. Тому більш детально про сучасний стан антикорупційної експертизи йтиметься у контексті кожної із зазначених вище державних інституцій.

Антикорупційна експертиза, що здійснюється Міністерством юстиції України

Зі змісту ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» випливає, що Міністерство юстиції України однозначно зобов'язане здійснювати антикорупційну експертизу:

- *всіх проектів НПА, що вносяться на розгляд КМ.* Виходячи з положень Регламенту КМ, під такими актами слід розуміти лише проекти постанов і розпоряджень Уряду, адже розроблені Урядом, міністерствами та іншими ЦОВВ законопроекти не подаються «на розгляд КМ». Відповідно до положень розділу IV Порядку проведення антикорупційної експертизи, така експертиза є складовою частиною їх правової експертизи;

- *всіх НПА державних органів, НПА яких підлягають державній реєстрації.* Перелік таких органів і актів наразі визначено в Указі Президента «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р. №493/92¹. Їх антикорупційна експертиза здійснюється безпосередньо під час державної реєстрації (розділ III Порядку проведення антикорупційної експертизи);

- *чинних законів, актів Президента та Уряду у певних сферах*². Така експертиза має здійснюватися згідно зі щорічним планом, що затверджується МЮ до 31 грудня року, що передує року реалізації такого плану. У разі виявлення корупціогенних факторів результати антикорупційної експертизи чинних НПА підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті МЮ (розділ II Порядку проведення антикорупційної експертизи).

¹ Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента від 3 жовтня 1992 р. №493/92 / Адміністрація Президента // Офіційний веб-сайт ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/493/92>.

² Йдеться про НПА, що стосуються: 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.

Питання, чи повинне МЮ здійснювати антикорупційну експертизу законопроектів, внесених на розгляд Парламенту Урядом, Президентом чи Національним банком, є спірним.

З одного боку, МЮ повинне здійснювати таку експертизу, адже це опосередковано впливає зі змісту ч. 2 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції», а також логічного припущення про те, що проекти всіх актів Парламенту мали б бути об'єктом антикорупційної експертизи.

З іншого боку, положення ч. 3 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» сформульовано так, ніби антикорупційній експертизі, яка проводиться МЮ, підлягають проекти тільки тих НПА, що вносяться «на розгляд КМ» (за такого підходу, МЮ не має права здійснювати антикорупційну експертизу законопроектів)¹.

У будь-якому разі станом на кінець вересня 2019 р. МЮ не здійснює антикорупційної експертизи законопроектів, що ініційовані Президентом і Національним банком. Проте, таку експертизу наразі здійснює Комітет ВР з питань антикорупційної політики (раніше – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції), що в буквальному розумінні суперечить приписам ст. 55 Закону «Про запобігання корупції».

Процедурні аспекти здійснення МЮ антикорупційної експертизи наразі виписані у Порядку проведення антикорупційної експертизи, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 р. №383/5, та у Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 р. №1395/5.

Щодо антикорупційної експертизи МЮ у **2015–2017 роках**:

1) жодної інформації про стан і результати антикорупційної експертизи проектів НПА, що вносилися на розгляд КМ, а також НПА, які підлягають державній реєстрації МЮ України, не було оприлюднено. Представники МЮ не надавали таку інформацію і на запити щодо отримання публічної інформації;

2) плани проведення антикорупційної експертизи чинних НПА на 2015–2017 роки хоч і затверджувалися, але не оприлюднювалися, а експертиза – не проводилася. Зокрема, факт існування таких планів «в принципі» вдавалося встановлювати лише шляхом надсилання запитів на отримання публічної інформації².

Так, згідно з *Планом проведення антикорупційної експертизи чинних НПА на 2015 рік*, затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 31 грудня 2014 р. №286/7, протягом 2015 року МЮ повинно було здійснити антикорупційну експертизу семи законів³. Проте, на офіційному сайті Міністерства юстиції України можна знайти лише один такий висновок – висновок антикорупційної експертизи на Закон «Про соціальний захист дітей

¹ Навіть тих, що вносяться на розгляд Парламенту самим Урядом.

² У вільному доступі (у т.ч. на сайті Міністерства юстиції України) цих документів не було.

³ Законів «Про здійснення державних закупівель», «Про нотаріат», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», «Про соціальний захист дітей війни», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

війни» (корупціогенні фактори відсутні)¹. Чи проаналізовано інші шість чинних законів, невідомо. На офіційні запити такі висновки також не надавалися.

Відповідно до вимог *Плану проведення антикорупційної експертизи чинних НПА на 2016 рік*, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 31 грудня 2015 р. №398/7, у 2016 році фахівці міністерства мали здійснити антикорупційну експертизу п'яти законів². Як впливає з додатків до листа МЮ від 20 березня 2017 р. №2582/11/29-17, а також аналізу сайту МЮ, антикорупційну експертизу Закону «Про застосування амністії в Україні» здійснено³. За результатами експертизи фахівцями міністерства виявлено певні корупційні ризики та сформульовано рекомендації щодо їх усунення. Утім, знову ж таки, жодних законодавчих ініціатив від МЮ з цього приводу до Уряду не надходило. Крім того, у листах від 25 листопада 2016 р. №41539/ПІ-М-2201/7.1 (відповідь на запит А. Марчука) та від 20 березня 2017 р. №2582/11/29-17 Міністерства юстиції України (відповідь на запит ЦППР) Міністерство стверджує, що у 2016 році здійснило й антикорупційну експертизу законів «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України» та «Про місцеві вибори», але жодного корупціогенного фактору не виявило; свої висновки Міністерства юстиції України направило до Уряду. Проте, у вільному доступі цих висновків не було, а їхні копії Міністерство юстиції України не надавало.

27 грудня 2016 р. (наказ №1833/7) МЮ затвердило *План проведення антикорупційної експертизи чинних НПА на 2017 рік*, згідно з яким фахівці цього міністерства протягом 2017 року мали здійснити антикорупційну експертизу чотирьох законів⁴ та однієї постанови Уряду⁵. На підставі цього Плану Міністерство провело експертизу Постанови КМ щодо електронної системи закупівель та законів «Про публічні закупівлі», «Про науково-технічну інформацію» та «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»⁶.

¹ Див.: Висновок антикорупційної експертизи Закону «Про соціальний захист дітей війни» від 18 листопада 2004 р. №2195-IV // Сайт Міністерства юстиції України. – Антикорупційна експертиза. – Режим доступу : <https://minjust.gov.ua/m/visnovok-antikoruptsiynoi-ekspertizi-zakonu-ukraini-pro-sotsialniy-zahist-ditey-viyni-priynyatogo-verhovnoyu-radoyu-ukraini-18-listopada-2004-roku-2195-iv>.

² Закони «Про застосування амністії в Україні», «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» та «Про місцеві вибори».

³ Див.: Висновок антикорупційної експертизи Закону «Про застосування амністії в Україні» від 01 жовтня 1996 р. №392/96-ВР // Сайт Міністерства юстиції України. – Антикорупційна експертиза. – Режим доступу : <https://minjust.gov.ua/m/visnovok-antikoruptsiynoi-ekspertizi-zakonu-ukraini-pro-zastosuvannya-amnistii-v-ukraini-priynyatogo-verhovnoyu-radoyu-ukraini-01-jovtnya-1996-roku-39296-vr>.

⁴ Закони «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про індексацію грошових коштів населення», «Про науково-технічну інформацію» та «Про публічні закупівлі».

⁵ Постанова КМ «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» від 24 лютого 2016 р. №166.

⁶ Висновок антикорупційної експертизи постанови КМ від 24 лютого 2016 р. №166 «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків» // Сайт Міністерства юстиції України. – Антикорупційна експертиза. – Режим доступу : <https://minjust.gov.ua/m/visnovok-antikoruptsiynoi-ekspertizi-postanovi-kabinetu-ministriv-ukraini-vid-24-lyutogo-2016-roku-166-pro-zatverdzhennya-poryadku-funktsionuvannya-elektronnoi-sistemi-zakupivel-ta-provedennya-avtorizatsii-elektronnih-maydanchikiv>; Висновок антикорупційної експертизи Закону «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. №922-VIII // Сайт Міністерства юстиції України. – Антикорупційна експертиза. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/m/visnovok-antikoruptsiynoi-ekspertizi-zakonu-ukraini-vid-25-grudnya-2015-roku-922-viii-pro-publichni-zakupivli-priynyatogo-verhovnoyu-radoyu-ukraini>; Висновок антикорупційної експертизи Закону «Про науково-технічну інформацію» від 25 червня 1993 року за №3322-XII // Сайт Міністерства юстиції України. – Антикорупційна експертиза. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/m/visnovok-antikoruptsiynoi->

Ні в одному з цих актів МЮ не знайшло положень, які сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень (корупціогенні фактори). Лише у висновку на Закон «Про індексацію грошових доходів населення» МЮ зазначило про нечіткість визначення права органу державної влади. Іншої інформації про проведення антикорупційної експертизи НПА, яку повинно було здійснювати Міністерство юстиції України у 2017 році, не опубліковано.

У **2018 році** ситуація із оприлюдненням інформації про проведення Міністерством юстиції України антикорупційної експертизи докорінним чином змінилася, оскільки наразі на сайті Міністерства юстиції України (Напрями діяльності → Нормотворча діяльність → Правова експертиза нормативно-правових актів → Антикорупційна експертиза) можна знайти:

1) щоквартальні звіти про результати проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів МЮ у 2018 році (у вигляді зведених таблиць);

2) всі висновки антикорупційної експертизи, що готувалися на чинні НПА відповідно до Плану проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів на 2018 рік, затвердженого наказом МЮ від 28 грудня 2017 р. №4865/7¹.

Наскільки ж здійснювана Міністерством антикорупційна експертиза НПА та проектів НПА є професійною та неупередженою? Зі звітів та висновків, розміщених на сайті МЮ, випливає, що за весь 2018 рік Міністерство здійснило антикорупційну експертизу:

- 3 618 проектів актів Уряду, однак не виявило корупціогенних факторів у жодному з них (!);

- 157 законопроектів та виявило по одному незначному корупціогенному фактору у двох із них²;

- 3 чинних законів («Про Вищу раду правосуддя», «Про доступ до публічної інформації», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про центральні органи виконавчої влади») та одного акту Уряду (Постанова КМ «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном» від 16 грудня 2015 р. №1060), однак не виявило у них жодного корупціогенного фактору.

У **2019 році** МЮ запланувало провести антикорупційну експертизу трьох законів України: «Про Вищий антикорупційний суд», «Про внесення змін до

ekspertizi-zakonu-ukraini-pro-naukovo-tehnichnu-informatsiyu-priynyatogo-verhovnoyu-radoyu-ukraini-25-cherovnya-1993-roku-za-3322-hii; Висновок антикорупційної експертизи Закону «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р. №3551-ХІІ // Сайт Міністерства юстиції України. – Антикорупційна експертиза. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/m/visnovok-antikoruptsiynoi-ekspertizi-zakonu-ukraini-pro-status-veteraniv-viyni-garantii-ih-sotsialnogo-zahistu-priynyatogo-verhovnoyu-radoyu-ukraini-22-jovtnya-1993-roku-3551-xii>

¹ Сайт Міністерства юстиції України. – Антикорупційна експертиза. – Режим доступу : https://minjust.gov.ua/uncorrupt_exp.

² Йдеться про проекти законів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання концесійної діяльності для залучення приватного сектору до реалізації проектів на умовах державно-приватного партнерства, у тому числі концесії, з метою модернізації інфраструктури» та «Про розсадництво та багаторічні рослини». Станом на вересень 2019 р. до Парламенту ці законопроекти не внесено, а тому зробити висновки щодо врахування цих зауважень Урядом неможливо.

деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів» та «Про культуру»¹.

За інформацією зі звітів за *перші два квартали 2019 року* МЮ було перевірено:

- 47 проектів актів Президента України, але у жодному з них не виявлено корупціогенних факторів;

- 1622 проектів актів КМ, в двох з яких виявлено корупціогенні фактори і надано рекомендації щодо їх доопрацювання²;

- 68 законопроектів, у одному з яких було виявлено один корупціогенних фактор³;

- 1 чинний закон («Про вищий антикорупційний суд»), в якому було виявлено одну юридичну колізію, яка являє собою корупціогенний фактор (щодо незалучення Громадської ради доброчесності до процесу встановлення відповідності кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду). Відповідно до Плану проведення антикорупційної експертизи чинних НПА на 2019 рік, протягом цього періоду МЮ повинно підготувати ще два висновки: на Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери паркування транспортних засобів» (у вересні) та на Закон «Про культуру» (у листопаді).

Загалом, у 2015–2019 роках представники Міністерства неохоче комунікували з громадськістю щодо антикорупційної експертизи, висновки громадської антикорупційної експертизи у своїй роботі не враховували.

За весь період проведення антикорупційної експертизи всіх видів НПА та їх проектів МЮ опублікувало лише 15 висновків антикорупційної експертизи.

**Антикорупційна експертиза,
що здійснюється Комітетом ВР,
до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією**

Обов'язок здійснення цим Комітетом антикорупційної експертизи виник із набранням чинності Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 р., тобто починаючи з 9 червня 2013 р.

Виходячи зі змісту ч. 2 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» (власне, як визначено й у ч. 2 ст. 15 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції»), цей Комітет уповноважений здійснювати антикорупційну

¹ Див. План проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів на 2019 рік, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 29 грудня 2018 р. №4865/7.

² Йдеться про проект постанови КМУ «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на будівництво генеруючої потужності та виконання заходів з управління попитом» та проект постанови КМУ «Про затвердження Порядку проведення електронних аукціонів з продажу електричної енергії за двосторонніми договорами та Порядку вибору організаторів аукціонів, уповноважених на організацію та проведення електронних аукціонів з продажу електричної енергії за двосторонніми договорами».

³ Мова про проект Закону «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо захисту економічної конкуренції». Станом на вересень 2019 року проект не внесено на розгляд у Парламенту, тому неможливо зробити висновок про врахування зауважень Міністерства юстиції України.

експертизу тільки тих *проектів НПА, що вносяться на розгляд ВР народними депутатами України.*

Щоправда, відповідно до положень ч. 2 ст. 93 Регламенту ВР кожен проект НПА, що вноситься на розгляд Парламенту, у 15-денний строк направляється у комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного *висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства*¹. Існування таких положень фактично дозволяє профільному Комітету ВР здійснювати антикорупційну експертизу будь-яких проектів НПА, що вносяться на розгляд Парламенту (незалежно від виду акту та суб'єкта ініціювання). І, як показує аналіз практики діяльності цього Комітету, він цією можливістю активно користується.

У ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» немає вимоги щодо розробки цим Комітетом порядку чи методології здійснення ним антикорупційної експертизи. Не розроблено таких процедурних документів і за власною ініціативою Комітету. За словами представників Комітету, при здійсненні антикорупційної експертизи вони користуються «спрощеним» варіантом тієї Методології, яка розроблена Міністерством юстиції України.

Починаючи з **9 червня 2013 р. по 26 листопада 2014 р.** Комітет ВР з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією (Головою цього Комітету у зазначений період був В. Чумак) отримав 3,3 тис. доручень Голови ВР щодо здійснення антикорупційної експертизи законопроектів та їх вивчення на предмет відповідності антикорупційному законодавству. З цих питань зазначеним Комітетом підготовлено 2175 висновків щодо результатів здійснення антикорупційної експертизи проектів законів, поданих народними депутатами України, та 1054 висновки щодо відповідності вимогам антикорупційного законодавства проектів постанов ВР, а також законопроектів, поданих Президентом та КМ². За твердженням А. Кухарука³, за цей період Комітетом виявлено корупціогенні фактори у 120 проектах НПА, що становить **3,7%** від загальної кількості проектів, що були об'єктом антикорупційної експертизи.

До новоствореного (4 грудня 2014 р.) Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції на чолі з Є. Соболевим за **грудень 2014 року – січень 2015 року** надійшло 860 проектів актів Парламенту. З цих питань Комітетом підготовлено 498 експертних висновків щодо відповідних проектів НПА (тобто, опрацьовано 58% проектів НПА, що надійшли на експертизу). Із них 29 визнані такими, що містять корупціогенні фактори та не відповідають вимогам антикорупційного законодавства (**5,8%**)⁴.

¹ Регламент Верховної Ради України : затв. Законом від 10 лютого 2010 р. №1861-VI / ВР // Офіційний веб-сайт ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print1481201059579060>.

² Історична довідка про діяльність Комітету ВР з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією у ВР сьомого скликання (25 грудня 2012 року – 26 листопада 2014 року) / Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції // Офіційний веб-сайт ВР. – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Про Комітет. – Історична довідка. – Режим доступу : <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=54649>.

³ Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / Р. Г. Рябошапка, О. С. Хмара, А. В. Кухарук, М. І. Хавронюк, О. В. Калітенко ; за заг. ред. А. В. Волошиної. – К., 2015. – С. 96.

⁴ Звіт про підсумки роботи Комітету з питань запобігання і протидії корупції у листопаді 2014 року – січні 2015 року : затв. рішенням Комітету від 21 січня 2015 року (протокол №11) // Офіційний веб-сайт ВР. – Комітет

У лютому – липні 2015 року до зазначеного Комітету надійшло 1435 законопроектів. З цих питань Комітетом підготовлено 1140 експертних висновків (рівень охоплення ~ 79%) щодо проектів НПА, серед яких 66 визнані такими, що містять корупціогенні фактори та не відповідають вимогам антикорупційного законодавства (5,8%)¹.

У II половині 2015 року ситуація з антикорупційної експертизою, здійснюваною цим Комітетом, стала покращуватися. За вересень 2015 року – січень 2016 року до Комітету надійшло 1097 законопроектів, а експертних висновків підготовлено 1104². При цьому 869 висновків підготовлено на законопроекти, подані на розгляд ВР різними суб'єктами, серед яких 110 визнано такими, що містять корупціогенні фактори та не відповідають вимогам антикорупційного законодавства (12,7%)³. Таким чином, починаючи з вересня 2015 року продуктивність Комітету виросла майже вдвічі (з охоплення у 60–70% до 100% опрацювання усіх проектів НПА, що надійшли на експертизу). Кількість негативних висновків збільшилася більш ніж удвічі (з 5,8% до 12,7%).

У лютому – липні 2016 року до Комітету надійшло 1066 проектів актів Парламенту. З цих питань Комітетом підготовлено 1134 експертних висновків щодо проектів НПА (рівень охоплення ~ 100%). З числа останніх 950 висновків підготовлено на законопроекти, внесені у Парламент різними суб'єктами, серед яких 84 (8,8%) визнані такими, що містять корупціогенні фактори та не відповідають вимогам антикорупційного законодавства⁴.

За вересень 2016 року – січень 2017 року до Комітету надійшло 758 проектів НПА. Експертних висновків підготовлено 540 (рівень охоплення знизився до 71%), серед яких 45 (8,3%) складені на законопроекти, що містять корупціогенні фактори та не відповідають вимогам антикорупційного законодавства⁵.

Комітет ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, у питаннях здійснення антикорупційної експертизи протягом 2013–2016 років плідно співпрацював з представниками громадськості. Це відбувалося як шляхом створення при Комітеті консультаційних чи дорадчих органів (йдеться про Громадську експертну раду та Раду громадських

ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Діяльність Комітету. – Звіти Комітету. – Режим доступу : <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=55605>.

¹ Звіт про підсумки роботи Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції у лютому – липні 2015 року : затв. рішенням Комітету від 15 липня 2015 року (протокол №32) // Офіційний веб-сайт ВР. – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Діяльність Комітету. – Звіти Комітету. – Режим доступу : <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=55605>.

² Це може бути пояснено тим, що в цей період здійснювалася антикорупційна експертиза й тих проектів, НПА, які надходили в попередній період.

³ Звіт про підсумки роботи Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції у вересні 2015 року – січні 2016 року : затв. рішенням Комітету від 27 січня 2016 року (протокол №56) // Офіційний веб-сайт ВР. – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Діяльність Комітету. – Звіти Комітету. – Режим доступу : <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=56309>.

⁴ Звіт про підсумки роботи Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції у лютому – липні 2016 року : затв. рішенням Комітету від 14 липня 2016 р. протокол №79) // Офіційний веб-сайт ВР. – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Діяльність Комітету. – Звіти Комітету. – Режим доступу : <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=57102>.

⁵ Звіт про підсумки роботи Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції у вересні 2016 року – січні 2017 року : затв. рішенням Комітету від 8 лютого 2017 р. (протокол №94) // Офіційний веб-сайт ВР. – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Діяльність Комітету. – Звіти Комітету. – Режим доступу : <http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/doccatalog/document?id=57823>.

експертиз) та ефективної взаємодії з ними, так і шляхом співпраці у цьому питанні з окремими громадськими організаціями (переважно експертами Центру політико-правових реформ, Українського Інституту Публічної Політики та Центру політичних студій та аналітики)¹. Така співпраця є персональною заслугою (принциповою позицією щодо співпраці з громадськістю) двох останніх голів цього Комітету (В. Чумака та Є. Соболева).

За лютий – липень 2017 року до Комітету надійшло 766 законопроектів. Утім, експертних висновків підготовлено лише 473, а отже рівень охоплення суттєво знизився – до 62%. При цьому у 34 (7,2%) проектах знайдено корупціогенні фактори, і їх визнано такими, що не відповідають антикорупційному законодавству².

За період з вересня 2017 року по січень 2018 року до Комітету надійшло 597 законопроектів, а проаналізовано аж 823 (це вочевидь обумовлено потребою аналізу тих актів, що надійшли у попередньому періоді). Корупціогенні фактори виявлено лише в 52 проектах НПА, які вносилися на розгляд Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції, що становить лише 6,3% від загальної кількості НПА, на які затверджено висновок антикорупційної експертизи³. Саме в цей час – 7 грудня 2017 р. Є. Соболев відкликаний з посади голови Комітету.

Протягом наступного звітного періоду (лютий – липень 2018 року) Комітетом затверджено 521 експертний висновок (57,6%) від загальної кількості законопроектів, що надійшли до Комітету). З них щодо 38 він був негативний, оскільки їх положення не відповідали вимогам антикорупційного законодавства (7,3%)⁴.

За період з вересня 2018 року – січня 2019 року до Комітету надійшло 663 законопроекти, а висновків затверджено було 806 (аналізувалися й ті акти, які надійшли протягом попереднього звітного періоду, але висновки на які складено не було), із них 28 законопроектів визнані такими, що містять корупціогенні фактори та не відповідають вимогам антикорупційного законодавства (3,5 %) ⁵.

За лютий – липень 2019 року Комітетом отримано 551 доручення Голови Верховної Ради України щодо здійснення антикорупційної експертизи законопроектів. Однак, за інформацією зі звіту, ним не розглядалися законопроекти на відповідність вимогам антикорупційного законодавства, хоча

¹ Детальніше про це йтиметься під час розгляду ситуації з громадською антикорупційною експертизою.

² Звіт про підсумки роботи Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції у лютому – липні 2017 р. : затв. рішенням Комітету від 6 вересня 2017 року (протокол №109) // Офіційний веб-сайт ВР. – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Діяльність Комітету. – Звіти Комітету. – Режим доступу : http://crimcor.rada.gov.ua/documents/dijal_komit/Zv_r/73328.html

³ Звіт про підсумки роботи Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції у вересні 2017 року – січні 2018 року : затв. рішенням Комітету від 7 лютого 2018 р. (протокол №117) // Офіційний веб-сайт ВР. – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Діяльність Комітету. – Звіти Комітету. – Режим доступу : http://crimcor.rada.gov.ua/documents/dijal_komit/Zv_r/73543.html

⁴ Звіт про підсумки роботи Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції у лютому – липні 2018 року : затв. рішенням Комітету від 5 вересня 2018 р. (протокол №122) // Офіційний веб-сайт ВР. – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Діяльність Комітету. – Звіти Комітету. – Режим доступу : <http://crimcor.rada.gov.ua/uploads/documents/30870.pdf>

⁵ Звіт про підсумки роботи Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції у лютому вересні 2018 року – січні 2019 року. : затв. рішенням Комітету від 16 січня 2019 р., протокол № 130 // Офіційний веб-сайт ВР. – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Діяльність Комітету. – Звіти Комітету. – Режим доступу : <http://crimcor.rada.gov.ua/uploads/documents/31046.pdf>

секретаріатом Комітету, у продовж звітного періоду, опрацьовано 429 експертних висновків щодо проектів НПА, із них у 57-ми законопроектах було знайдено норми містять корупційні ризики (13,3%)¹.

Як бачимо, протягом останніх двох років продуктивність Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції (наразі – Комітету ВР з питань антикорупційної політики) значно зменшилася. Якщо у II півріччі 2015 року – I півріччі 2016 року йому вдавалося забезпечувати аналіз практично 100% документів, що надходили на експертизу, то починаючи з вересня 2016 року цей показник почав знижуватися і, за інформацією зі звітів, за перше півріччя 2019 року законопроекти на відповідність вимогам антикорупційного законодавства взагалі не розглядалися.

Ураховуючи ту обставину, що за останні роки законопроекти не стали суттєво якіснішими, то насторожує та обставина, що загальна частка негативних висновків також зменшилася ледве не вдвічі (з 12,7% станом на початок 2016 року до 6–7% у 2017–2018 роках). Однак за перше півріччя 2019 року частка негативних висновків знову збільшилася (до 13,3%)

Висновки антикорупційної експертизи (щодо відповідності вимогам антикорупційного законодавства), здійснюваної профільним Комітетом ВР, оприлюднюються на сторінках відповідних проектів на офіційному веб-сайті ВР. Утім, як показує системний аналіз таких сторінок, нерідко ці висновки публікуються після сплину тривалого часу з дня їх підготовки, а інколи – взагалі не публікуються. Це пояснюється специфікою та складнощами роботи Апарату ВР та особливостями комунікації між Комітетом та відповідними працівниками Апарату ВР.

Антикорупційна експертиза, що здійснюється НАЗК

Положення про те, що антикорупційну експертизу уповноважене здійснювати НАЗК, набрали чинності 26 квітня 2015 р. Утім, реальна можливість реалізувати ці повноваження на практиці з'явилася лише після 16 березня 2016 р. коли обрано чотирьох членів НАЗК, що дозволило обрати голову НАЗК та почати роботу з формування його апарату.

Як випливає з ч. 5 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» НАЗК може проводити за власною ініціативою антикорупційну експертизу проектів *будь-яких НПА, що вносяться на розгляд Парламенту або Уряду.*

Порядок проведення такої антикорупційної експертизи НАЗК встановлює самостійно, але при цьому слід враховувати те, що: для проведення НАЗК антикорупційної експертизи Уряд зобов'язаний надсилати йому проекти всіх відповідних НПА²; НАЗК зобов'язане інформувати відповідний комітет ВР або КМ про проведення антикорупційної експертизи відповідного проекту НПА, що є підставою для зупинення процедури його розгляду або прийняття, але на

¹ Звіт про підсумки роботи Комітету ВР з питань запобігання і протидії корупції у лютому – липні 2019 р. // Офіційний веб-сайт ВР. – Комітет ВР з питань запобігання і протидії корупції. – Діяльність Комітету. – Звіти Комітету. – Режим доступу : <http://crimecor.rada.gov.ua/uploads/documents/31216.pdf>

² Щоправда, із положень Закону важко зрозуміти КМ зобов'язаний надсилати до НАЗК усі проекти НПА, що потрапляють йому на розгляд, чи лише ті з них, антикорупційну експертизу яких ініціює НАЗК.

строк не більше 10 днів¹; до проведення антикорупційної експертизи має залучатися Громадська рада при НАЗК.

28 липня 2016 р. затверджено Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів НПА НАЗК². Відповідно до нього організацію проведення цієї антикорупційної експертизи забезпечує Департамент антикорупційної політики НАЗК. Загальний строк проведення антикорупційної експертизи проекту НПА становить 20 днів (з дня надходження проекту НПА до НАЗК), а у випадку зупинення процедури розгляду або прийняття проекту НПА – 10 днів (з дня інформування відповідних суб'єктів). Згідно з цим Порядком до проведення антикорупційної експертизи НАЗК може залучати громадські об'єднання, наукові установи, експертів (у т.ч. міжнародних організацій).

Проект висновку антикорупційної експертизи подається разом з пропозиціями Громадської ради на розгляд НАЗК, за результатами якого приймається одне з таких рішень: 1) про затвердження висновку антикорупційної експертизи; 2) про доопрацювання проекту висновку з урахуванням висловлених на засіданні НАЗК конкретних зауважень.

Затверджений НАЗК висновок антикорупційної експертизи не пізніше наступного робочого дня надсилається до КМ або відповідного комітету ВР. У цей самий строк копія висновку антикорупційної експертизи внесеного на розгляд Парламенту проекту НПА надсилається комітету ВР, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією. Висновок антикорупційної експертизи оприлюднюється протягом 7 днів після його затвердження на офіційному веб-сайті НАЗК.

29 грудня 2018 р. НАЗК затвердило власну Методологію проведення антикорупційної експертизи проектів НПА, а також Методичні рекомендації щодо проведення експертизи³. Таким чином, починаючи з 1 січня 2019 р. (майже через три роки після початку функціонування) НАЗК нарешті отримало можливість проводити повноцінну антикорупційну експертизу чинних НПА та проектів НПА.

Якщо ж говорити не про правове та методичне забезпечення, а про практику реалізації НАЗК своїх повноважень у цій сфері, то, за офіційною інформацією⁴, за весь попередній період свого функціонування (станом на вересень 2019 р.) НАЗК спромоглося підготувати висновки лише на 92 законопроекти, зареєстрованих у Парламенті, зокрема проекти законів: «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України»⁵,

¹ Нажаль, закон не містить однозначної відповіді на питання по те, чи розгляд цих проектів НПА «зупиняється» (обов'язково та автоматично), чи цей факт є лише підставою для прийняття відповідним органом рішення про зупинення розгляду такого проекту НПА (тобто, вирішується на розсуд відповідного органу).

² Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції : затв. рішенням НАЗК від 28 липня 2016 р. №1 / НАЗК // Офіційний веб-сайт ВР. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1184-16/paran18#n18>.

³ Про забезпечення реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи : рішення НАЗК від 29 грудня 2018 р. №3223 / НАЗК // Сайт НАЗК. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/zasidannya/29.12.2018/29.12%20%283223%29.pdf>.

⁴ Лист НАЗК №94-07/67452/19 від 11.09.2019 року щодо кількості висновків антикорупційної експертизи відносно законопроектів.

⁵ Висновок до проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо законодавчого врегулювання окремих питань виборів народних депутатів України) « від 26 лютого 2018 р. №8590 / НАЗК // Сайт НАЗК. – Засідання НАЗК. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/zasidannya/08.06.2018/08.06%20%281065%29.pdf>

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму запобігання корупції»¹, «Про референдум»² та деякі інші. Однак, на офіційному веб-сайті НАЗК у розділі «Засідання НАЗК», наявні лише 47 таких висновків на законопроекти.

Утім, розміщені на сайті НАЗК висновки на проекти НПА, не можна назвати «антикорупційною експертизою» у тому сенсі, в якому це поняття вживається у Методології проведення антикорупційної експертизи НАЗК. По-перше, у них, наприклад, зовсім не визначається наявність чи відсутність корупціогенних факторів та не зазначається можливість їх усунення чи мінімізації. По-друге, ці висновки є занадто короткими для того, щоб зробити достатній аналіз положень законопроектів і в переважній більшості просто переказують короткий зміст цих НПА. Відповідно до ч. 9 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» НАЗК зобов'язане здійснювати *періодичний перегляд (моніторинг) чинного законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм* та надавати Міністерству юстиції України пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи чинних НПА. До проведення зазначеного моніторингу НАЗК може залучати громадські об'єднання, наукові установи, у т.ч. на умовах державного замовлення на підставі відкритого конкурсу. Такого моніторингу здійснено не було і НАЗК не підготувало висновків антикорупційної експертизи ні на один із чинних НПА.

Методологія проведення антикорупційної експертизи НАЗК передбачає можливість врахування висновків експертизи Міністерства юстиції України та громадської антикорупційної експертизи під час підготовки відповідних власних висновків.

Окрім цього, до повноважень НАЗК належить інформування Комітету ВР з антикорупційної політики або КМ про проведення антикорупційної експертизи відповідного проекту НПА, що є підставою для зупинення процедури його розгляду або прийняття на строк до десяти днів. Будь-яка інформація про здійснення Агентством цього повноваження відсутня.

Також, НАЗК ніяк не долучає Громадську раду до проведення ним антикорупційної експертизи, хоча відповідне положення закріплене в ст. 55 Закону «Про запобігання корупції». Загалом, на офіційному веб-сайті НАЗК відсутня інформація про діяльність Громадської ради, що не дає змоги надати оцінку ефективності їх функціонування.

ВИСНОВКИ:

1. Законодавство України основний тягар (обов'язок) здійснення антикорупційної експертизи як чинних НПА, так і їх проектів покладає на Міністерство юстиції України.

Утім, у 2011–2013 роках Міністерство скоріше імітувало проведення такої експертизи, ніж реально її здійснювало, адже практично ніколи не

¹ Висновок до проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізму запобігання корупції» від 21 червня 2018 р. №8517 / НАЗК // Сайт НАЗК. – Засідання НАЗК. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/zasidannya/07.12.2970.pdf>

² Висновок до проекту Закону «Про референдум» від 12 липня 2018 р. №8590 / НАЗК // Сайт НАЗК. – Засідання НАЗК. – Режим доступу : <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/zasidannya/23.08.2018/23.08%20%281846%29.pdf>

знаходило проектів НПА, що містять корупціогенні фактори. У 2014–2017 роках МЮ перестало імітувати й таку роботу. Інформації про стан справ з антикорупційною експертизою за цей період у відкритому доступі практично немає. Звіти Міністерства про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції не оприлюднювалися.

У 2018 році ситуація дещо змінилася. Відтепер на сайті на сайті МЮ можна знайти не лише окремі висновки антикорупційної експертизи, а й детальні щоквартальні звіти про результати проведення МЮ антикорупційної експертизи НПА та проектів НПА. Утім, говорити про те, що ця експертиза стала ефективною, нажаль, не можна: за результатами аналізу 5,2 тис. проектів актів Уряду Міністерство знайшло корупціогенні фактори лише у двох з них; та сама ситуація й з кількома чинними законами та актами Уряду, що були об'єктом експертизи; серед 225 законопроектів МЮ вдалося знайти лише по одному корупціогенному фактору у трьох із них. Загалом за весь період проведення антикорупційної експертизи всіх видів (більше 6 років) МЮ проаналізувало не більше двох десятків чинних НПА, серед яких знайшло кілька таких, що містять корупціогенні фактори. Належних дій, спрямованих на усунення цих факторів, Міністерством юстиції України не вжито.

2. За логікою ст. 55 Закону «Про запобігання корупції», Комітетом ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, мав бути другим (після Міністерства юстиції України) за значенням суб'єктом у контексті запобігання корупції за допомогою антикорупційної експертизи. Проте, у 2013–2019 роках порівняно з Міністерством юстиції України цей Комітет набагато активніше та ефективніше використовував цей інструмент запобігання корупції.

Загалом, починаючи з 9 червня 2013 по 31 липня 2019 років до вказаного Комітету надійшло 11 885 проектів НПА, з яких Комітет зміг проаналізувати 10 697 (90%). З числа останніх 663 (6,2%) визнані Комітетом такими, що містять корупціогенні фактори та не відповідають вимогам антикорупційного законодавства. Абсолютна більшість із них не стала законами.

Комітет плідно співпрацює з представниками громадськості як через створені ним Громадську експертну раду та Раду громадських експертиз, так і шляхом співпраці з окремими ГО, які фокусуються на здійсненні громадської антикорупційної експертизи (Центр політико-правових реформ, Український Інститут Публічної Політики, Центр «Ейдос» та інші).

3. НАЗК лише 29 грудня 2018 р. затвердило власну Методологію проведення антикорупційної експертизи проектів НПА та Методичні рекомендації щодо проведення експертизи. За весь попередній період (2016–2019 роки) НАЗК спромоглося проаналізувати лише 18 законопроектів, результати аналізу яких не є власне висновками антикорупційної експертизи.

4. Попри вимоги ч. 8 ст. 55 Закону «Про запобігання корупції», результати антикорупційної експертизи або взагалі не розглядаються суб'єктом прийняття (виняток – Комітет ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією), або хоч формально й розглядаються, але без будь-якої реакції на них (не говорячи про врахування висловлених рекомендацій).

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

1. У найближчій перспективі (у 2020 році) необхідно забезпечити 100% виконання законодавства щодо проведення антикорупційної експертизи, зокрема:

1) забезпечити виконання Міністерством юстиції України обов'язку щодо формування, затвердження та опублікування щорічного плану проведення антикорупційної експертизи чинних законів, актів Президента та Уряду у сферах, визначених ч. 4 ст. 55 «Про запобігання корупції»;

2) забезпечити проведення Міністерством юстиції України якісної антикорупційної експертизи як проектів НПА, що вносяться на розгляд Уряду, так і чинного законодавства;

3) Комітету ВР, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, слід розробити власну Методологію проведення антикорупційної експертизи, яка б забезпечувала однаковий підхід усіх експертів Комітету до проведення цієї експертизи;

4) НАЗК слід:

- розробити та затвердити порядок здійснення НАЗК періодичного перегляду (моніторингу) чинного законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм, а також план здійснення такого моніторингу у 2019 році;

- почати здійснювати антикорупційну експертизу всіх проектів НПА з потенційно високим ступенем корупційних ризиків, що вносяться на розгляд Парламенту або Уряду;

- забезпечити періодичний перегляд (моніторинг) законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм та надавати Міністерству юстиції України пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи чинних НПА.

2. У дещо віддаленій перспективі (2020–2021 роки) необхідно розробити зміни до законодавства (чи прийняти окремий закон), якими:

1) наділити НАЗК широкими повноваженнями щодо антикорупційної експертизи всіх проектів актів законодавства, внесених на розгляд Парламенту Урядом або Президентом; всіх проектів актів законодавства, що знаходяться на розгляді КМ і Президента, а також чинних актів законодавства, що стосуються найбільш небезпечних (під кутом зору потенційної корупціогенності) сфер¹;

2) позбавити Міністерство юстиції України обов'язку щодо проведення обов'язкової антикорупційної експертизи проектів актів законодавства, що вносяться на розгляд Парламенту Урядом або Президентом, а також чинних актів законодавства, що дозволить уникнути конфлікту інтересів у питаннях антикорупційної експертизи проектів актів законодавства, що вносяться на розгляд Парламенту Урядом, а також якісно використати спеціальний статус НАЗК та його відносну незалежність у питаннях антикорупційної експертизи проектів актів законодавства, що вносяться на розгляд Парламенту Президентом, та чинних актів законодавства;

¹ Спеціальний статус цього органу має забезпечити додаткові гарантії проведення незалежної зовнішньої експертизи зазначених вище актів.

3) визначити загальні засади та особливості правового регулювання антикорупційної експертизи (передусім, чітко визначити суб'єктів і об'єкти антикорупційної експертизи та визначити уніфікований перелік корупціогенний факторів);

4) встановити загальні вимоги до методики проведення антикорупційної експертизи (що стосуватимуться усіх суб'єктів), оформлення, оприлюднення та, що найголовніше, розгляду та врахування результатів антикорупційної експертизи.