

АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА: ДІАЛЕКТИЧНІСТЬ ЗМІСТУ ТА ПРОЦЕДУРИ

ANTI-CORRUPTION EXPERTISE: DIALECTICITY OF CONTENT AND PROCEDURES

Маслова Я.І., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Статтю присвячено дослідженню прaxeологічних аспектів здійснення антикорупційної експертизи в Україні. Проаналізовано ретроспективу нормативно-правового регулювання антикорупційної експертизи як окремого інструмента запобігання корупції. Залежно від наявності нормативної підстави проведення антикорупційної експертизи виокремлено обов'язкову та факультативну антикорупційну експертизу.

Встановлено, що суб'єкт, який проводить антикорупційну експертизу й об'єкт обов'язкової антикорупційної експертизи, специфікують процедурні аспекти її здійснення; антикорупційна експертиза нормативно-правових актів, що підлягають державній реєстрації, є частиною правової експертизи, а не окремим інструментом забезпечення законності.

Визначено, що процедура антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України, включає стадії: 1) початкову, яка реалізується через фіксацію отримання проекту шляхом його реєстрації секретаріатом, передавання проекту керівником секретаріату Комітету – безпосередньому виконавцю; 2) основну, що реалізується через тиражування проекту шляхом його надсилання членам Комітету, підготовку проекту експертного висновку щодо відповідності проекту акта вимогам антикорупційного законодавства, проведення додаткових консультацій щодо норм законопроекту із визначеними суб'єктами, зіставлення положень проекту з нормами законодавчих актів України, котрі належать до антикорупційного законодавства; 3) підсумкову, яка реалізується через: складання проекту рішення Комітету, повідомлення суб'єкта права законодавчої ініціативи та запрошення його до участі у засіданні Комітету для розгляду відповідного проекту акта, надсилання висновку Комітету за призначенням.

Встановлено, що факультативна антикорупційна експертиза здійснюється Національним агентством з питань запобігання корупції на підставі власної ініціативи щодо проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

Ключові слова: антикорупційна експертиза, Національне агентство з питань запобігання корупції, Міністерство юстиції України, обов'язкова антикорупційна експертиза, факультативна антикорупційна експертиза.

The article is devoted to the study of praxeological aspects of anti-corruption expertise in Ukraine. A retrospective of normative and legal regulation of anti-corruption expertise as a separate tool for preventing corruption is analyzed. Depending on the availability of the regulatory basis for anti-corruption expertise, there are: mandatory and optional anti-corruption expertise.

It is established that: the entity conducting the anti-corruption examination and the object of the obligatory anti-corruption examination specify the procedural aspects of its implementation; anti-corruption examination of legal acts subject to state registration is part of the legal examination and not a separate tool for ensuring legality.

It is determined that the procedure of anti-corruption examination of draft regulations submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine includes stages: 1) initial stage, which is implemented through: fixing the receipt of the project by registering it by the secretariat; 2) the main stage, which is implemented through: replication of the project by sending it to the Committee members, preparation of a draft expert opinion on compliance of the draft act with anti-corruption legislation, additional consultations on draft law with certain entities, comparison of draft provisions with Ukrainian legislation relating to anti-corruption legislation; 3) the final stage, which is implemented through: drafting a decision of the Committee, notifying the subject of the right of legislative initiative and inviting him to participate in a meeting of the Committee to consider the relevant draft act, sending the opinion of the Committee on appointment.

It is established that the optional anti-corruption expertise is carried out by the National Agency on Corruption Prevention on the basis of its own initiative on draft regulations submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine or the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Key words: anti-corruption expertise, National Agency on Corruption Prevention, Ministry of Justice of Ukraine, mandatory anti-corruption expertise, optional anti-corruption expertise.

Корупція є суттєвою загрозою для формування демократичної та правової Української держави, що здійснює конструктивний вплив на традиційні устої суспільного буття та нівелює перспективи розвитку держави. Саме тому протидія корупції визнається одним із ключових напрямів правової політики в Україні. Одним із ключових інструментів запобігання корупції є антикорупційна експертиза, спрямована на первинне виявлення корупційних ризиків та унеможливлення латентності корупції. Нормативну антикорупційну експертизу віднесено до «інших механізмів запобігання корупції» (Розділ IX Закону України «Про запобігання корупції») [1], що жодним чином не применшує її значення. Одночасно цей інструмент запобігання корупції реалізується відмінними суб'єктами (такими як Національне агентство з питань запобігання корупції, Комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, Міністерство юстиції України) як обов'язковий або факультативний захід, що опосередковує потребу його чіткої ідентифікації. Зазначене свідчить про актуальність дослідження змістових і процедурних ознак, які детермінують особливості здійснення антикорупційної експертизи.

З'ясування антикорупційної експертизи як одного зі способів запобігання корупції було предметом досліджень

вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема таких як: В.Б. Авер'янов, Д.В. Гудков, О.Р. Дашковська, Л.М. Корнута, Т.О. Коломоєць, М.О. Лисенко, Д.Г. Михайленко, Ю.В. Орлов, В.Л. Ортинський, Р.О. Рева, Т.В. Хабарова, О.П. Хамходера та ін., проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, присвячених антикорупційній діяльності, змістовно-процедурні питання застосування антикорупційної експертизи є малодослідженими у науці, що зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Метою дослідження є формування наукового підходу до тлумачення змістових і процедурних складників антикорупційної експертизи як інструменту запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. Вперше застосування антикорупційної експертизи як окремого інструменту запобігання корупції означено прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 р. «Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики», відповідно до положень якої проекти нормативно-правових актів, подані на розгляд Кабінетові Міністрів України, підлягають обов'язковій антикорупційній експертизі; суб'єктом здійснення антикорупційної експертизи є міжвідомча експертна група, котра формується Кабінетом Міністрів України [2]. Надалі перелік нормативно-правових актів, що підлягають антикорупційній експертизі,

було розширено шляхом його доповнення проектами законів України; актами, розробленими Президентом України; актами центральних органів виконавчої влади [3]. У 2010 р. Міністерством юстиції України запроваджено порядок проведення експертизи на наявність корупційно-генних норм у нормативно-правових актах. Корупційно-генним фактором визнається здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами створювати ризик вчинення корупційних правопорушень [4].

Прототип сучасної моделі здійснення антикорупційної експертизи закладено Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» у 2011 р. Відповідно, метою антикорупційної експертизи є виявлення у проектах нормативно-правових актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, а також розроблення рекомендацій стосовно їх усунення; суб'єктом проведення антикорупційної експертизи визначено Міністерство юстиції України, а з 2013 р. і комітет Верховної Ради, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією; результати антикорупційної експертизи обов'язково враховуються під час прийняття нормативно-правового акта; виділено обов'язкову антикорупційну експертизу та громадську антикорупційну експертизу [5].

Із моменту прийняття чинного Закону України «Про запобігання корупції» у 2014 р. та створення центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує та реалізує державну антикорупційну політику – Національного агентства з питань запобігання [1], антикорупційна експертиза як інструмент запобігання корупції інституціоналізується через наявність специфічних якісних ознак.

З юридичного погляду, під антикорупційною експертизою розуміється діяльність із виявлення у нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню діянь особами, на яких поширюється дія антикорупційних обмежень, що: а) містять ознаки корупції, за які законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність; б) не містять ознак корупції, але порушують встановлені антикорупційним законодавством вимоги, заборони й обмеження, за які законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [1].

Залежно від наявності нормативної підстави проведення антикорупційної експертизи, виокремимо: обов'язкову та факультативну антикорупційну експертизу.

Значимо, що обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється щодо: а) проектів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України; б) Законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, що стосуються прав і свобод людини та громадянина; повноважень органів державної влади й 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; в) проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України; г) нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації.

До суб'єктів, котрі здійснюють обов'язкову антикорупційну експертизу, віднесено: Міністерства юстиції України та його структурні підрозділи апарату, що відповідальні за проведення державної реєстрації нормативно-правових актів; комітет Верховної Ради, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією [1].

Залежно від суб'єкта, що проводить антикорупційну експертизу, й об'єкта антикорупційної експертизи різняться процедурні аспекти її здійснення.

Наприклад, антикорупційна експертиза законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, які стосуються визначеної сфери суспільних відносин, проводиться Міністерством юстиції України з урахуванням таких положень: темпоральні межі її проведення визначаються щорічним планом, затвердженим Міністерством юстиції України до 31 грудня; до її здійснення може бути залучено фахівців державних органів, інших підприємств, установ, організацій, а також експертів міжнародних організацій, представників громадських об'єднань; результатом застосування є висновок антикорупційної експертизи, який надсилається на розгляд Кабінетові Міністрів України; висновок антикорупційної експертизи протягом десяти календарних днів підлягає оприлюдненню на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України [6].

Щодо антикорупційної експертизи нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти котрих підлягають державній реєстрації, то вона здійснюється структурним підрозділом органів юстиції. Означене є елементом державної реєстрації нормативно-правових актів загалом. Відповідно, спеціалісти структурного підрозділу органів юстиції повинні протягом 10 робочих днів (залежно від виду акту – 4 робочих днів, 1 робочого дня) із дня, наступного після надходження нормативно-правового акта на державну реєстрацію, провести, крім іншого, антикорупційну експертизу нормативно-правового акта [7]. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів, що підлягають державній реєстрації, є частиною правової експертизи, а не окремим інструментом забезпечення законності; висновки щодо результатів антикорупційної експертизи нормативно-правового акта зазначаються у висновку про державну реєстрацію, доопрацювання, відмову у державній реєстрації відповідного нормативно-правового акта.

Різновидом обов'язкової антикорупційної експертизи є антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, що станом на теперішній час здійснюється Комітетом Верховної Ради України з питань антикорупційної політики. У цьому разі антикорупційна експертиза здійснюється шляхом підготовки висновку щодо: 1) проектів актів, де Комітет визначено головним із підготовки та попереднього розгляду на предмет відповідності антикорупційному законодавству (реалізується у 30-денний строк, але не раніше надходження висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України); 2) проектів актів, щодо яких готується експертний висновок на предмет відповідності вимогам антикорупційного законодавства (реалізується у 21-денний строк).

Процедурно антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, включає такі стадії: 1) початкову, яка розпочинається з отримання проекту нормативно-правових актів Комітетом і включає такі процедурні дії: фіксацію отримання шляхом реєстрації секретаріатом, передавання проекту нормативно-правового акта керівником секретаріату Комітету (або його заступником) – безпосередньому виконавцю з попередньою відміткою у реєстраційних документах; 2) основну, що розпочинається з моменту отримання безпосереднім виконавцем проекту нормативно-правового акта і включає такі процедурні дії: тиражування проекту шляхом його надсилання членам Комітету, підготовку проекту експертного висновку щодо відповідності проекту акта вимогам антикорупційного законодавства, проведення додаткових консультацій щодо норм законопроекту із суб'єктом права законодавчої ініціативи й іншими суб'єктами, з'ясування положень проекту з нормами законодавчих актів України, які належать до антикорупційного законодавства; 3) підсумкову, котра

розпочинається з моменту формування проекту рішення Комітету щодо відповідності проекту нормативно-правового акта вимогам антикорупційного законодавства або щодо наявності корупціогенних факторів і включає такі процедурні дії: складання проекту рішення Комітету, повідомлення суб'єкта права законодавчої ініціативи та запрошення його до участі у засіданні Комітету для розгляду відповідного проекту акта, надсилання висновку Комітету щодо проекту акта за призначенням [8].

Зазначимо, що встановлення діяльності, яка формує зміст обов'язкової антикорупційної експертизи, відображено у «Методології проведення антикорупційної експертизи», затвердженій Наказом Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 р. № 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 невинуватене 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) самостійно 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 [9].

Факультативна антикорупційна експертиза здійснюється Національним агентством із питань запобігання корупції на підставі власної ініціативи щодо проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України [1]. Вибір проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України,

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 [11].

Процедура факультативної антикорупційної експертизи характеризується такими ознаками: про її початок надсилається обов'язкове повідомлення профільному комітетові Верховної Ради України та комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, або до Кабінету Міністрів України з одночасним розміщенням відповідної інформації на офіційному веб-сайті Національного агентства та в інших інформаційних ресурсах; до експертизи залучаються представники Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції; 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 Національного агентства з питань запобігання корупції; висновок антикорупційної експертизи підлягає оприлюдненню протягом 5 днів після його підписання на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції. [1; 10; 11].

Висновки. Проведене дослідження дає змогу стверджувати, що нормативно-правове регулювання антикорупційної експертизи як окремого інструмента запобігання корупції має порівняно короткий проміжок застосування. Залежно від наявності нормативної підстави проведення антикорупційної експертизи виокремлено: обов'язкову та факультативну антикорупційну експертизу. Проаналізовано положення, які характеризують змістові та процедурні аспекти антикорупційної експертизи залежно від її видової належності. Зазначено, що передумовою здійснення факультативної антикорупційної експертизи є застосування моніторингу Національним агентством із питань запобігання корупції. Актуальним є подальше дослідження практичного застосування антикорупційної експертизи та виокремлення можливих шляхів її покращення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 25.10.2021).
2. Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 04 червня 2008 р. № 532. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2008-%D0%BF/ed20080604#Text>. Втрата чинності від 11 листопада 2011 р. (дата звернення: 25.10.2021).
3. Питання реалізації державної антикорупційної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1057. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2009-%D0%BF/ed20090916#Text>. Втрата чинності від 11 листопада 2011 р. (дата звернення: 25.10.2021).
4. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм : Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10/ed20100623#Text>. Втрата чинності від 24 квітня 2017 р. (дата звернення: 25.10.2021).
5. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 07 квітня 2011 р. № 3206. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17?ed=20110407&find=1&text=%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0+%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0#w1_1. Втрата чинності від 01 вересня 2016 р. (дата звернення: 25.10.2021).
6. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 р. № 383/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15#Text> (дата звернення: 25.10.2021).
7. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05#Text> (дата звернення: 25.10.2021).
8. Регламент розгляду Комітетом проектів нормативно-правових актів : рішенням Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики від 12 березня 2020 р. № 31. URL: http://crimecor.rada.gov.ua/news/Pravova_baza_diyalnosti_Komitetu/74140.html (дата звернення: 25.10.2021).
9. Методологія проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 р. № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text> (дата звернення: 25.10.2021).
10. Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 липня 2020 р. № 325/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0787-20#Text> (дата звернення: 25.10.2021).
11. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 20 жовтня 2020 р. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/nakaz-vid-20-10-2020-470-20-pro-zatverdzhennya-metodologiyi-provedennya-antikoruptsijnoi-ekspertyzy-natsionalnym-agentstvom-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi/> (дата звернення: 25.10.2021).