

УДК 351.9

DOI: 10.33663/1563-3349-2019-86-177

**Р. Д. ЛЯШЕНКО
Н. П. ВАСИЛЮК**

АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА НПА: ПОНЯТТЯ ТА ВАЖЛИВІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ

Показано, що Повна реалізація антикорупційної експертизи НПА дає можливість на етапі підготовки законопроектів усунути фактори, що можуть вплинути на масштабність корупційних діянь. Досліджено сутність антикорупційної експертизи НПА, аналізується законодавство, що включає систему проведення антикорупційної експертизи, виокремлено етапи її проведення.

Ключові слова: антикорупційна експертиза НПА, корупціогенні фактори, прозорість НПА, етапи антикорупційної експертизи.

Lyashenko Ruslana, Vasyliuk Natalia. Anti-corruption expertise of regulatory acts: concept and applying importance

The full implementation of the anti-corruption expertise of the regulatory acts makes it possible to eradicate factors that may affect the scale of corruption during the preparation of projects (bills). The article examines the essence of the anti-corruption expertise of the regulatory acts, the analysis of the current legislation, which includes the system of conducting anti-corruption expertise and the separation of stages of its conduct.

Key words: anti-corruption expertise of regulatory acts, corruption factors, transparency of legal acts, stages of anti-corruption expertise.

Проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів є однією з умов профілактики корупційних правопорушень. За період незалежності України відбуваються позитивні зрушення у боротьбі з корупцією, але разом з тим мають місце й негативні чинники, які стримують цей процес.

Питанням антикорупційної експертизи присвячено чимало наукових праць. Зокрема, серед дослідників, які вивчали пробле-

© **ЛЯШЕНКО Руслана Дмитрівна** – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри правознавства Житомирського національного агроекологічного університету; ORCID: 0000-0002-4342-9371; e-mail: natashapirozhok@ukr.net

© **ВАСИЛЮК Наталія Петрівна** – магістрант Житомирського національного агроекологічного університету; e-mail: natashapirozhok@ukr.net

ми антикорупційної експертизи НПА, слід назвати: Р. Ф. Черниша, В. О. Іванцова, О. О. Новікова, В. Л. Ортинського, А. Новака, О. Ю. Бусола, М. В. Романюка, М. О. Лисенко, Г. В. Рибікову, О. Р. Росинської, О. О. Уварова, А. О. Кладченка, Е. В. Талапіна, А. В. Волошенка, І. О. Закірова, А. М. Ришелюка, О. М. Шишпаренка, А. М. Миронова, Р. К. Надеєва, О.-Д. С. Третьякову, А. М. Циріна, Ю. О. Тихомирова, Т. Я. Хабрієву, К. Г. Головщинського та ін.

Раніше антикорупційна політика розглядалась лише як концепція, але після реалізації окремих її положень вона стала частиною правової політики держави та знайшла втілення в програмних засадах багатьох державних діячів та змісті нормативно-правових актів. Вважаємо, що антикорупційну політику можна розглядати і як концепцію, і як складову правової політики.

В свою чергу, антикорупційна політика є багатофункціональним інструментом, покликаним підвищувати рівень прозорості в діяльності публічної влади, створювати умови для розвитку економіки, сприяти усуненню причин виникнення корупції шляхом проведення соціальних досліджень, опитувань, обговорень та інших способів. Одним із них є правова експертиза НПА.

Т. О. Дідич розглядає правову експертизу проектів НПА як спеціальну аналітичну діяльність, що проводиться на різних етапах нормопроекування спеціальними суб'єктами, основним призначенням якої є надання об'єктивної оцінки щодо ступеня відповідності проекту НПА чинному законодавству, компетенції правотворчого органу, формі юридичного документа, правилам юридичної техніки, вимогам структурної побудови НПА¹.

На думку І. С. Андрєєва, експертизу НПА слід розглядати як один з елементів системи соціального порядку, функціонально орієнтованого на забезпечення правового регулювання суспільних відносин, що виникають між суб'єктом і об'єктом впливу².

Г. В. Рибікова, узагальнюючи погляди І. О. Закірова, А. М. Ришелюка, О. М. Шишпаренка та А. М. Миронова, звертає увагу на те, що «експертиза правових актів та їх проектів» є діяльністю спеціального суб'єкта її проведення, має особливий зміст (дослідження, перевірка, аналіз та оцінка фахового та наукового рівня законопроекту) та результати (формулювання

обґрунтованих висновків для прийняття рішення щодо такого проекту з метою визначення якості правових актів і проектів правових актів та прогностичної оцінки можливих наслідків їх реалізації та/або прийняття)³.

Варто зазначити, що законодавство не дає визначення поняття «правова експертиза». Узагальнюючи погляди вчених, слід зробити висновок, що потрібно розмежовувати правову експертизу НПА та антикорупційну, що є окремим видом правової експертизи. Правова експертиза НПА передбачає перевірку конституційності, законності НПА, дотримання загальноправових принципів та міжнародних стандартів тощо. Отже, правова експертиза НПА є поняттям ширшим за змістом, ніж антикорупційна експертиза НПА.

Реалізація антикорупційної експертизи НПА дає можливість на етапі підготовки проектів (законопроектів) усунути фактори, що можуть вплинути на масштабність корупційних діянь.

У сучасній юридичній науці даний напрям нині розвивається досить інтенсивно. Антикорупційна експертиза правових актів почала реалізовуватися на практиці з 2010 р. після затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи (далі — Методологія).

Це стало передумовою формування наукових підходів стосовно значення експертної роботи превентивного антикорупційного характеру в сфері нормотворчості. Загалом в юридичній науці не склалося єдиного підходу до розуміння поняття «антикорупційна експертиза НПА», що призводить до дискусій на доктринальному рівні.

На той час Методологією антикорупційну експертизу було визначено як діяльність із виявлення в НПА та проектах НПА корупціогенних факторів, метою якої була розробка рекомендацій щодо їх усунення⁴.

Відповідно до частини 1 статті 55 Закону України «Про запобігання корупції» антикорупційна експертиза є діяльністю з виявлення в НПА та проектах НПА положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією⁵.

М. О. Лисенко цитує поняття антикорупційної експертизи НПА як вид правового моніторингу, як здійснення спеціалістом або групою спеціалістів дослідження наданих текстів з використанням професійних знань у відповідній галузі і надання висновку, який містить результати такого дослідження і відповіді на поставлені питання⁶.

Н. В. Сметаніна зазначає, що антикорупційну експертизу розглядають і як певну складову (етап) правового моніторингу нормативних правових актів, який може здійснюватися вченими, комітетами Верховної Ради України, співробітниками правових та аналітичних служб, а також інститутами громадянського суспільства (громадськими організаціями)⁷.

В. О. Бутенко аналізує антикорупційну експертизу юридичних документів з використанням широкого підходу, як етап правотворчого процесу, змістом якого є оцінювання проекту юридичного документа уповноваженими суб'єктами щодо ймовірності ефективного впливу його правових норм на суспільні відносини та досягнення відповідного соціального правового ефекту у випадку його прийняття⁸.

Враховуючи наведені підходи та досліджуючи їхню специфіку, вважаємо за доцільне запропонувати визначення антикорупційної експертизи НПА як виду діяльності, що здійснюється незалежними правничими фахівцями з метою оцінки, перевірки відповідності нормам, виокремлення факторів, що можуть впливати на появу корупційних правопорушень.

Організація процесу антикорупційної експертизи НПА слід розглядати як певне суспільне відношення, зміст якого виражено в суб'єктивних правах, юридичних обов'язках суб'єктів експертної діяльності та стійких правових зв'язках між ними, що сприяють формуванню єдиної комплексної системи юрисдикційної профілактики корупційних проявів у сфері нормотворчості⁹.

Механізм реалізації антикорупційної експертизи НПА є сферою компетенції Міністерства юстиції України. Така процедура здійснюється щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у таких сферах: права та свободи людини і громадянина; повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених

на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; надання адміністративних послуг; розподіл та витрачання коштів державного та місцевих бюджетів; конкурсних (тендерних) процедур.

Антикорупційна експертиза НПА органів публічної влади, що підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації.

Якщо антикорупційна експертиза є необхідною складовою проектів НПА, що внесені на розгляд Верховної Ради України, то вона може здійснюватися уповноваженим комітетом.

Національне агентство з питань запобігання корупції може проводити за власною ініціативою антикорупційну експертизу проектів НПА, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних НПА, проектів НПА, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

Результати антикорупційної експертизи, в тому числі громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері.

Антикорупційна експертиза, здійснювана будь-яким уповноваженим суб'єктом, має низку своїх особливостей як щодо законодавчого регулювання, так і щодо практики застосування.

Згідно із ст. 55 Закону «Про запобігання корупції» антикорупційна експертиза може бути обов'язковою (її зобов'язані здійснювати на постійній основі Мін'юст України та Комітет Верховної Ради, до предмета видання якого належить питання боротьби з корупцією) та необов'язковою (проводить Національне агентство з питань запобігання корупції та громадськість).

До корупціогенних факторів можна віднести: нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, упов-

новажених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг; відсутність або нечіткість адміністративних процедур; відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур.

До кожного зазначеного корупціогенного фактора в Методології було визначено його поняття, критерії, способи його оцінки та можливі способи усунення.

За результатами узагальненої практики щодо проведення експертизи проектів НПА на наявність корупціогенних факторів за 2011 рік, Міністерство юстиції виявило їх у кожному сьомому акті. Так, у 2011 році на правову експертизу до Міністерства юстиції надійшло 1575 проектів НПА і у 216 з них були виявлені норми, які містили корупційні ризики. Більшість таких норм були виявлені в проектах актів у сфері земельного, цивільного та фінансового законодавства. При цьому менше таких норм виявляли у проектах законів, а найбільше – у проектах підзаконних НПА¹⁰. Подальшої прозорості звітності за інші роки, наявної в доступному ресурсі, виявлено не було.

Під час антикорупційної експертизи у проектах НПА найбільше було виявлено недоліків техніко-юридичного характеру, які також сприяють вчиненню корупційних правопорушень. Усунути той чи інший корупціогенний фактор можна за допомогою: конкретизації положень НПА або його проекту; включення до НПА або його проекту норм, що мають відсилочні складові (необхідність використання іншого джерела певного НПА); реалізації визначення та обґрунтування процедури, яка відображається НПА або його проекті.

Вважаємо за необхідне виділити етапи антикорупційної експертизи НПА: первинний комплексний (основний та найбільш розгорнутий етап розгляду тих чи інших НПА, в яких може виявитися корупціогенний фактор; здійснюється такими суб'єктами, як Мін'юст, НАЗК, ВРУ, громадськість; повторний проводиться за умови нелогічного завершення первинного комплексного етапу та виявлення проблем, що виникли при здійсненні експертизи; додатковий (із залученням експертів-спеціалістів); завершальний (після нього немає необхідності проводити вищевказані процедури).

Первинний етап – вид початкового етапу антикорупційної експертизи, що покликаний виявляти в НПА та їх проектах положень, які не відповідають забезпеченню рівності прав та можливостей громадян. Під час первинного етапу уповноважені особи повинні дослідити, обробити, надати висновок. Цей процес має бути більш комплексним, адже саме від цієї стадії залежить подальший розвиток подій. Первинний етап включає: проведення комплексного дослідження законодавства та проектів НПА у частині їх відповідності міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та резолюціям міжнародних конференцій, міжнародних організацій, стосовно дотримання принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Повторний етап має проводитися за умови невідповідності завдань результатам, а також наявності помилок чи виявлення інших неправомірних норм, що суперечать законодавству та захисту прав та свобод людини і громадянина. Даний етап проводиться за допомогою повторного дослідження того ж самого органу, що проводив його раніше.

Додатковий етап – проводиться незалежно від інших уповноважених осіб або ж за участі уповноважених осіб. Саме від цього етапу залежатиме вся антикорупційна експертиза та кожен її етап. У разі наявності помилок експерти виявляють загрозу юридичної відповідальності, визначеної законом, адже корупція можлива навіть в органах, що покликані виявляти її фактори.

Завершальний етап – передбачає закінчення дослідження наявності факторів, що породжують корупцію, або ж висновок після проробленої роботи на етапах, виконаних раніше. Саме за цим етапом формулюється загальний висновок про відповідність або невідповідність НПА принципу забезпечення рівних прав та можливостей (наприклад, ті, що визнані дискримінаційними разом з обґрунтуванням прийняття рішення про віднесення їх до дискримінаційних).

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що антикорупційна експертиза НПА є дієвим та важливим інструментом у виявленні корупціогенних факторів у нормативно-правових актах держави.

Вважаємо за необхідне на законодавчому рівні врегулювати механізм проведення етапів антикорупційної експертизи НПА, що в подальшому, за умови їх чіткого дотримання та залучення до експертизи більшої частини незалежних суб'єктів, дозволить даному інституту стати дієвим механізмом у боротьбі з корупцією.

Адже чітко встановлена процедура проведення антикорупційної експертизи визначена лише Національним агентством з питань запобігання корупції. Методологія, за якою Міністерство юстиції України здійснювало антикорупційну діяльність як обов'язкову, втратила чинність, а наразі антикорупційна експертиза НПА проводиться відповідно до Порядку проведення антикорупційної експертизи НПА, в якому не встановлено методик та процедурні засади роботи Мін'юсту.

1. Дідич Т.О. Нормопроекування: питання теорії та методології. Київ: Вид-во Європейського університету, 2010. С. 157. 2. Рибікова Г.В. Поняття та ознаки правової експертизи нормативно-правових актів. *Молодий вчений*. 2015. № 4 (19). Ч. 2. С. 144-148. 3. Рибікова Г.В. Правова експертиза нормативно-правових актів як правова категорія та наукова доктрина. *Повітряне і космічне право*. 2013. С. 26-30. №4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nrpa_u_2013_4_7. 4. Про затвердження методології проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 №1380/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/v1380323-10>. 5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>. 6. Лисенко М.О. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів як засіб забезпечення законності в правотворчій діяльності органів виконавчої влади. *Держава і право*. Юридичні і політичні науки. 2014. Вип. 66. С.128. 7. Сметаніна Н.В. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проєктів як інститут запобігання корупції: вітчизняний і міжнародний досвід. *Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції*: зб. матеріалів IV Міжнар. наук.-практ. конф. Харків, 2016. С.164. 8. Бутенко О.Ю. Поняття та сутність правової експертизи юридичних документів. *Юридична Україна*. 2009. № 6. С. 73. 9. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції: роз'яснення Міністерства юстиції України від 21.05.2012. № 0018323-12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/n0018323-12>. 10. Мін'юст виявляє корупціогенні норми у кожному сьомому нормативно-правовому акті. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/minyust-viyavlyae-koruptsiogen-ni-normi-u-kozhnomu-somomu-normativno-pravovomu-akti-15602>.

References:

1. Didych T.O. Normoproektuvannya: pytannia teorii ta metodolohii. Kyiv. V-tstvo Yevropeiskoho universytetu. 2010. S. 157. 2. Tsynt. za: Rybikova H.V. Poniattia ta oznaky pravovoi ekspertyzy normatyvno-pravovykh aktiv. *Molodyi vchenyi*. 2015. № 4 (19). Chastyna 2. S. 144-148. 3. Rybikova H.V. Pravova ekspertyza normatyvno-pravovykh aktiv yak pravova katehoriia ta naukova doktryna. *Yurydychnyi visnyk. Povitriane i kosmichne pravo*. 2013. № 4. S. 26-30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2013_4_7. 4. Pro zatverdzhennia metodolohii provedennia antykoruptsiinoi ekspertyzy : nakaz Ministerstva yustytisii Ukrainy vid 23.06.2010 №1380/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/v1380323-10>. 5. Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>. 6. Lysenko M.O. Antykoruptsiina ekspertyza normatyvno-pravovykh aktiv yak zasib zabezpechennia zakonnosti v pravotvorchii diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady. *Derzhava i pravo*. Yurydychni i politychni nauky. 2014. Vypusk № 66. S. 128. 7. Tsynt. za: Smetaninoiu N.V. Antykoruptsiina ekspertyza normatyvno-pravovykh aktiv ta yikh proektiv yak instytut zapobihannia koruptsii: vitchyzniani i mizhnarodnyi dosvid. *Kryminalno-pravovi ta kryminolohichni zasady protydzii koruptsii*. 2016. Kharkiv. zb. materialiv IV Mizhnar. nauk.-prakt. konf. S.164. 8. Butenko O.Iu. Poniattia ta sutnist pravovoi ekspertyzy yurydychnykh dokumentiv. *Yurydychna Ukraina*. 2009. № 6. S. 73. 9. Antykoruptsiina ekspertyza yak zasib zapobihannia koruptsii : Roziasnennia Ministerstva yustytisii Ukrainy vid 21.05.2012. № 0018323-12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/n0018323-12>. 10. Miniust vyviaviaie koruptsioghenni normy u kozhnomu somomu normatyvno-pravovomu akti. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/minyust-viyavlyae-koruptsioghenni-normy-u-kojnomu-somomu-normativno-pravovomu-akti-15602>.

Lyashenko Ruslana, Vasyliuk Natalia. Anti-corruption expertise of regulatory acts: concept and applying importance

Law-making, as a result of which legal norms are adopted, amended and abolished, is the main form of ordering social relations. Against this background, it is at the law-making stage that all sources of corruption should be considered, identifying factors that may contribute to the occurrence of offenses in this area.

The full implementation of the anti-corruption expertise of the regulatory acts makes it possible to eradicate factors that may affect the scale of corruption during the preparation of projects (bills). The article examines the essence of the anti-corruption expertise of the regulatory acts, the analysis of the current legislation, which includes the system of conducting anti-corruption expertise and the separation of stages of its conduct.

In order to identify the current legal acts and draft legal acts of factors that contribute to or may contribute to the commission of corruption offenses, to develop recommendations for their elimination, anti-corruption expertise is conducted.

Anticorruption expertise of the regulatory acts is the activity of identifying in regulations, draft normative acts provisions that alone or in combination with other norms can contribute to the commission of corruption offenses or offenses related to corruption.

Corruptive factors include: a vague definition of the functions, rights, duties and responsibilities of public authorities and local self-government, persons authorized to perform state or local self-government functions; creating burdens on administrative service recipients; lack or clarity of administrative procedures; absence or lack of competitive bidding procedures.

The anti-corruption expertise of regulatory acts is carried out by the Ministry of Justice of Ukraine in accordance with the approved annual plan. The foregoing examination is carried out on the laws of Ukraine, acts of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine in the following areas:

- 1) human and citizen's rights and freedoms;
- 2) powers of state authorities and local self-government bodies, persons authorized to perform the functions of state or local self-government;
- 3) giving administrative services;
- 4) allocation and spending of the state budget and local budgets;
- 5) competitive (tender) procedures.

Such activities may also be carried out under certain conditions by the National Agency for Corruption, the Verkhovna Rada of Ukraine, and the public. Anti-corruption expertise of regulatory acts of regulatory acts of which are subject to state registration, is carried out during such registration.

We consider that it is necessary to regulate at the legislative level of carrying out the stages of anti-corruption expertise of the regulatory acts, what in the future, provided that they are clearly adhered to and the expertise of most independent entities, will allow this institute to become an effective mechanism in the fight against corruption. After all, the procedure for conducting anti-corruption expertise is clearly defined only by the National Agency for the Prevention of Corruption.

The methodology used by the Ministry of Justice of Ukraine to carry out anti-corruption activities as mandatory has become invalid, and the anti-corruption expertise of the NPA is conducted in accordance with the Procedure for conducting anti-corruption expertise of the NPA, which does not establish the methodology and procedural principles of the Ministry of Justice.

Key words: anti-corruption expertise of regulatory acts, corruption factors, transparency of legal acts, stages of anti-corruption expertise.