

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

CONCEPTS AND TYPES OF ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF REGULATORY AND LEGAL ACTS

Олійник А.Ю., к.ю.н., професор,
професор кафедри приватного та публічного права

Інститут права та сучасних технологій Київського національного університету технологій та дизайну

Онщик Ю.В., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри приватного та публічного права

Інститут права та сучасних технологій Київського національного університету технологій та дизайну

Одною з важливих проблем в умовах повномасштабної війни в Україні є боротьба з корупцією. Серед способів такої боротьби є антикорупційна експертиза НПА і проектів НПА. Дослідження поняття та видів антикорупційної експертизи потребує вивчення останніх наукових праць та правових норм, що регулюють суспільні відносини у названій сфері правовідносин. Ознаками, що характеризують поняття антикорупційної експертизи НПА та проектів НПА є: а) діяльність державних і суспільних суб'єктів, що урегульована нормами права; б) виявлення в чинних НПА та їх проектах певних факторів; в) названі фактори сприяють чи можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень; г) розроблення рекомендацій щодо усунення названих факторів; г) названі рекомендації підлягають обов'язковому оприлюдненню.

Антикорупційна експертиза визначається як урегульована нормами права діяльність державних і суспільних суб'єктів по виявленню в проектах та в чинних НПА 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.

Виділяють різні види антикорупційної експертизи за такими критеріями їх поділу: 1) об'єктом проведення; 2) суб'єктами проведення експертизи; 3) видами НПА і проектів НПА; 4) обов'язковістю врахування результатів експертизи; 5) іншими критеріями.

Подальші розвідки у даному напрямку пов'язані з дослідженням суб'єктів проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні та особливостями правового регулювання даних правовідносин.

Ключові слова: корупція, боротьба з корупцією, антикорупційна експертиза, поняття антикорупційної експертизи, види антикорупційної експертизи, нормативно-правові акти, проекти нормативно-правових актів.

One of the important problems in the conditions of a full-scale war in Ukraine is the fight against corruption. Anti-corruption examination of NPA and NPA projects is among the methods of such struggle. The study of the concept and types of anti-corruption expertise requires the study of the latest scientific works and legal norms regulating social relations in the named field of legal relations. The signs that characterize the concept of anti-corruption examination of the NPA and projects of the NPA are: a) activities of state and public entities regulated by legal norms; b) identification of certain factors in current NPAs and their projects; c) the mentioned factors contribute or can contribute to the commission of corruption offences; d) development of recommendations to eliminate the mentioned factors; r) the said recommendations are subject to mandatory publication. Anti-corruption expertise is defined as the activity of state and public entities governed by legal norms to identify certain factors in projects and current NPAs that contribute or may contribute to the commission of corruption offenses or offenses related to corruption and the development of recommendations for the elimination of said factors and taking into account them in the relevant acts that are subject to mandatory publication. Different types of anti-corruption expertise are distinguished according to the following criteria for their division: 1) object of research; 2) subjects of the examination; 3) types of NPAs and NPA projects; 4) mandatory consideration of examination results; 5) other criteria. Further investigations in this direction are related to the study of the subjects of anti-corruption examination in public administration and the peculiarities of the legal regulation of these legal relations.

Key words: corruption, fight against corruption, anti-corruption expertise, concept of anti-corruption expertise, types of anti-corruption expertise, normative legal acts, draft normative legal acts.

Проблема боротьби з корупцією в Україні передбачає аналіз останніх досліджень і публікацій з питань поняття та видів антикорупційної експертизи нормативно-правових актів (НПА) та проектів НПА. Саме в названих публікаціях започатковано характеристику даної проблеми. Невирішеними раніше частинами даної проблеми є ознаки, визначення та критерії поділу на види названої експертизи, чому і присвячується дана стаття. Означена проблема має зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Наукове значення полягає в тому, що поняття антикорупційної експертизи до кінця ще не досліджене. Практичне значення полягає в удосконаленні методології проведення антикорупційної експертизи.

Метою дослідження є поняття та види антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання: а) проаналізувати наукові праці окремих авторів по проблемі дослідження; б) сформулювати ознаки та дати визначення названої експертизи; в) охарактеризувати види антикорупційної експертизи за різними критеріями;

г) запропонувати висновки і рекомендації по предмету дослідження.

Виклад основного матеріалу. Питання дослідження поняття та видів антикорупційної експертизи НПА і проектів НПА потребує аналізу наукових праць окремих авторів по названій проблемі. Так, С. Гавриш переконаний, що 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. Також, на його думку, потрібен вибірковий контроль, який має проводити комісія щодо протидії корупції із залученням зовнішніх експертів. З метою недопущення корупціогенності законопроектів, що торкаються питань національної безпеки країни, доречним було б направляти їх на експертизу фахівцям Управління проблем боротьби з корупцією Апарату Ради національної безпеки і оборони України. 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 [1].

Отже, С. Гавриш вважає, що НПА чи їх проекти не повинні містити корупційних факторів. Їх доречно направляти на експертизу фахівцям. До законодавчого процесу мають залучатися широкі верства населення.

Т. Красюк та Д. Зал під корупційним ризиком у сфері праці розуміють сукупність негативних факторів, що виникають на підприємстві незалежно від форми власності і виступають передумовою для вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією. До поняття «корупція» вони відносять такі ознаки: а) є певною системою відносин; б) певний психологічний стан особи, що пов'язується із порушенням загальнообов'язкових норм; в) є соціально-негативним явищем, яке впливає на функціонування суспільних інститутів і, найголовніше, поняття корупції не зводиться до хабарництва [2, с. 127].

Отже, Т. Красюк та Д. Зал вважають, що корупційні ризики є сукупністю негативних факторів, які виникають на підприємстві незалежно від форми власності і виступають передумовою для вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією.

І. Луговий, Ю. Ярошенко під антикорупційною експертизою нормативно-правових актів та їх проектів пропонують 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 проекту, або у комплексі з діючими нормативно-правовими актами, що завершується наданням письмового висновку. На їх думка, першочерговим, з точки зору правозастосовної діяльності, є виокремлення видів антикорупційної експертизи в залежності від суб'єктів її проведення, а саме: а) Міністерства юстиції України; б) Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції; в) Національного агентства з питань запобігання корупції; г) громадськості [3, с. 240].

Отже, І. Луговий, Ю. Ярошенко визначають антикорупційну експертизу НПА та проектів НПА як правову діяльність визначених суб'єктів щодо виявлення у правових нормах названих актів корупційних ризиків з пропозицією письмового висновку.

І. Ніжинська підкреслює той факт, що міжнародні Конвенції є єдиними юридично обов'язковими універсальними документами з протидії корупції та є унікальним інструментом для розробки комплексних заходів щодо вирішення цієї проблеми. Вони охоплюють такі основні напрямки боротьби з корупцією, як заходи з профілактики, криміналізації та забезпечення правопорядку, міжнародне співробітництво, повернення активів, надання технічної допомоги та обмін інформацією. Міжнародні Конвенції охоплюють різні форми корупції, такі як зловживання впливом у корисливих цілях, зловживання владою, а також різні акти корупції в приватному секторі [4, с. 174].

Отже, І. Ніжинська розглядає міжнародні Конвенції документи, що є міжнародними стандартами та інструментами, які впливають на національне законодавство щодо удосконалення боротьби з корупцією і забезпечення правопорядку в конкретній країні.

Ю. Орлов визначає антикорупційну експертизу як спеціальне дослідження, яке здійснюється на основі науково обґрунтованої експертної кримінологічної методики щодо нормативно-правових актів і їх проектів, 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. За об'єктом дослідження Ю. Орлов розрізняє обов'язкову і необов'язкову (факультативну) та громадську антикорупційну експертизу [5, с. 698, 703].

Отже, Ю. Орлов визначає антикорупційну експертизу як спеціальне дослідження та визначає такі її види як обов'язкову, необов'язкову та громадську.

М. Панькевич під поняттям антикорупційної експертизи розуміє експертну діяльність суб'єктів антикорупційної експертизи спрямовану на виявлення в нормативно-правових актах, проектах 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). Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів, як захід для запобігання корупції, активно обговорюється на міжнародній арені, використовується європейськими країнами та впроваджується в Україні. М. Панькевич переконаний, що в юридичній теорії виділяють такі види антикорупційних експертиз як державна і громадська, обов'язкова та ініціативна експертиза проектів нормативно-правових актів чинного законодавства [6, с. 75].

Отже, М. Панькевич визначає антикорупційну експертизу як експертну діяльність суб'єктів антикорупційної експертизи, спрямовану на виявлення в НПА та проектів НПА положення, які самостійно або у поєднанні з іншими нормами могли б сприяти здійсненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

М. Романюк, приєднуючись до норми Закону визначає антикорупційну експертизу як діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах 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 проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення. Чинне національне антикорупційне законодавство, на його думку, передбачає проведення двох видів антикорупційних експертиз: державної, тобто офіційної, та громадської, або незалежної [7, с. 99].

Отже, М. Романюк визначає антикорупційну експертизу як діяльність із виявлення в НПА, проектах НПА положень, які самостійно чи в поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних із корупцією.

В. Хоменко, досліджуючи процедуру прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування, виділяє такі стадії їх прийняття: а) ініціювання та підготовка проекту нормативного акта; б) розгляд та прийняття нормативного акта; в) реєстрація нормативного акта; г) опублікування нормативного акта. Кожна стадія складається з взаємопов'язаних етапів [8, с. 145].

Отже, в сучасних умовах НПА і проекти НПА місцевих органів публічної влади мають важливе значення дії щодо недопущення факторів корупції. З метою недопущення наявності норм, які можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних із корупцією, потрібно серед стадій прийняття НПА місцевими органами публічної влади передбачити стадію антикорупційної експертизи названих актів і їх проектів.

Відповідно до проведеного дослідження останні наукові джерела виділяють наступні ознаки антикорупційної експертизи, до яких відносять: а) правову діяльність; б) проводитися особою або групою осіб; в) ґрунтується на нормах закону та підзаконних нормативно-правових

актів; г) мета – з'ясування та роз'яснення норм права щодо виявлення корупційних ризиків; г) наявність спеціальної, офіційно затвердженої методології дослідження; д) ґрунтується на нормах діючого законодавства; е) є складовою нормотворчої (правотворчої) діяльності; є) є засобом удосконалення нормативно-правових актів; ж) має підсумком надання спеціального письмового висновку за результатами антикорупційної експертизи [3, с. 238].

Узагальнюючи досліджене вище, можемо сформулювати ознаки та дати визначення антикорупційної експертизи. До ознак, що характеризують поняття антикорупційної експертизи НПА та проектів НПА слід віднести: а) діяльність державних і суспільних суб'єктів, що урегульована нормами права; б) виявлення в чинних НПА та їх проектах 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.

Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року містить правову норму в якій закріплено: «Відносини, що виникають у сфері запобігання корупції, регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цим та іншими законами, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами» [9].

В чинних НПА та їх проектах виявлення факторів, сприяють чи можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень складається з таких етапів: 1) моніторинг проектів актів (чинних актів) на предмет наявності в них ознак, що вказують на необхідність проведення експертизи; 2) експертиза проекту акта [10].

Розроблення рекомендацій щодо усунення факторів, які сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень можуть бути вирішені такими шляхами: 1) виключення положень проекту акта, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами містять корупціогенні фактори; 2) удосконалення положень проекту акта з урахуванням наданих Національним агентством рекомендацій; 3) підготовки нового проекту акта, в якому, на етапі розробки, враховано надані Національним агентством рекомендації [10]. Названі рекомендації підлягають обов'язковому оприлюдненню.

Отже, антикорупційна експертиза – це урегульована норма права діяльність державних і суспільних суб'єктів по виявленню в проектах та в чинних НПА 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.

В наукових працях дослідження теорії антикорупційної експертизи важливе значення відводиться її видам. Названі види характеризуються за різними критеріями. Розрізняють окремі види антикорупційної експертизи за такими критеріями: 1) об'єктом проведення; 2) суб'єктами проведення експертизи; 3) видами НПА і проектів НПА; 4) обов'язковістю врахування результатів експертизи; 5) іншими критеріями [11].

За об'єктом проведення виділяють види антикорупційних експертиз які проводяться щодо: 1) проектів НПА, що подаються на розгляд Кабінетом Міністрів і Верховної Ради України; 2) чинних нормативно-правових актів; 3) нормативно-правових актів державних органів, що підлягають державній реєстрації. Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції 18 травня 2023 року було затверджено Методологію проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції яка визначає типові критерії, способи оцінки, виявлення та усунення корупціогенних факторів

у проектах НПА, що вносяться на розгляд ВР України або КМ України, а також процедури моніторингу Національним агентством з питань запобігання корупції проектів НПА та чинних НПА [10].

За критерієм суб'єктів проведення антикорупційної експертизи в наукових дослідженнях виділяють державну і громадську. До державних суб'єктів проведення антикорупційної експертизи в юридичній літературі відносять: а) Міністерство юстиції України; б) Комітет Верховної Ради України, питань запобігання і протидії корупції; в) Національне агентство з питань запобігання корупції. Суб'єктами, які мають право ініціювати (проводити і замовляти) проведення громадської антикорупційної експертизи визнаються: а) фізичні особи; б) громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники; в) юридичні особи [3, с. 239].

За критерієм поділу правових актів на види можна виділяти такі НПА і проекти НПА як міжнародні і національні. До національних НПА відносять закони і підзаконні нормативні акти. Серед законів слід виділити: а) Конституція України 1996 р.; б) конституційні закони України; в) органічні закони; г) поточні закони. До підзаконних НПА можна віднести: а) укази і розпорядження Президента України; б) постанови і розпорядження КМ України; 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. Закон (ст. 55) закріплює, що 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 [9]. Щодо врахування їх в процесі правотворчої діяльності НПА і проекти НПА, які проводилися громадськими суб'єктами закон обов'язковості їх врахування не передбачає. На нашу думку, слід внести зміни до ст 55 Закону, урегулювавши обов'язковість врахування пропозицій, які надані в результаті проведення громадської антикорупційної експертизи.

За іншими критеріями антикорупційну експертизу можна додатково класифікувати: 1) в залежності від стадії прийняття нормативно правового акта (на стадії апробації проекту нормативно-правового акту); 2) на стадії реєстрації проекту нормативно-правового акту; 3) діючого 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: а) прав та свобод людини і громадянина; б) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; в) надання адміністративних послуг; г) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; г) конкурсних (тендерних) процедур тощо [3, с. 239–240].

Підводячи підсумок, пропонуємо такі висновки і рекомендації щодо даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

Антикорупційна експертиза – це урегульована норма права діяльність державних і суспільних суб'єктів по виявленню в проектах та в чинних НПА певних факторів, які сприяють чи можуть сприяти вчиненню коруп-

ційних 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.

Види антикорупційної експертизи характеризуються за різними критеріями, а саме за: 1) об'єктом проведення; 2) суб'єктами проведення експертизи; 3) видами НПА і проектів НПА; 4) обов'язковістю врахування результатів експертизи; 5) іншими критеріями.

Запропоновані по тексту дослідження рекомендації сприятимуть удосконаленню правового регулювання процесу проведення антикорупційної експертизи та врахування пропозицій удосконалення НПА і проектів НПА.

Подальші розвідки у даному напрямку пов'язані з дослідженням суб'єктів проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні та особливостями правового регулювання даних правовідносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. 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.
2. Красюк Т. В., Зал Д. О. Основні підходи до визначення категорії «корупційні ризики» у сфері праці. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. С. 126–130.
3. Луговий І. О., Ярошенко Ю. В. Поняття та види антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 1. С. 236–241.
4. Ніжинська І. С. Міжнародні конвенції як засіб боротьби з корупцією. *Наше право*. 2013. № 12. С. 174–179.
5. Орлов Ю. В. Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів як різновид кримінологічної практики: характеристика та шляхи удосконалення. *Форум права*. 2012. № 1. С. 697–703.
6. 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.
7. Романюк М. В. Деякі питання антикорупційної експертизи в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 6, том 2. С. 98–103.
8. 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.
9. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. Поточна редакція від 31.03.2023.
10. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 18 травня 2023 р. № 109/23. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0109884-23#Text>
11. Проведення антикорупційної експертизи. Візування проектів наказів (розпоряджень) уповноваженими підрозділами/особами з питань запобігання та виявлення корупції: https://www.ukrposhta.ua/doc/anti-corruption-program/provedennia_anti_koruptsiinoi_ekspertyzy.pdf