

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ТА ЇХ ПРОЄКТІВ

Луговий І. О., Ярошенко Ю. В.

Стаття присвячена дослідженню поняття та видів антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів. Як свідчить аналіз нормативно-правових актів України, правове регулювання в них здійснюється певною мірою хаотично і безсистемно, що створює передумови для «конструювання» посадовцями вигідних для себе владних повноважень або створення можливостей діяти на власний розсуд. Антикорупційна експертиза для України явище відносно нове та таке, що знаходиться на етапі свого бурхливого розвитку та наукового дослідження, а тому, незважаючи на законодавче закріплення потребує подальших досліджень.

Розглядаються точки зору провідних науковців у цій сфері. На основі аналізу думок фахівців стосовно розуміння сутності антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів наводиться її авторське визначення. Характеризуючи антикорупційну експертизу, як спеціальну правову діяльність, відзначається, що вона повинна відповідати певним критеріям, які дозволять належним чином оцінити ефективність здійснення експертизи спеціально уповноваженими на таку діяльність суб'єктами.

Досліджено підстави і критерії класифікації антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів. Наголошується, що антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проєктів, сама по собі є одним із видів експертиз, які проходять нормативно-правові акти в процесі підготовки, зокрема кримінологічної експертизи, правової експертизи, цифрової експертизи, правового моніторингу нормативних правових актів тощо. Визначається, що першочерговим, з точки зору правозастосовної діяльності, є виокремлення видів антикорупційної експертизи в залежності від суб'єктів її проведення, а саме: Міністерство юстиції України, Комітет Верховної Ради України, питань запобігання і протидії корупції, Національне агентство з питань запобігання корупції, громадськість.

На підставі аналізу чинного антикорупційного законодавства та практики його застосування, виокремлено напрями вдосконалення методології проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів.

Ключові слова: антикорупційна експертиза, нормативно-правові акти, офіційна антикорупційна експертиза, громадська антикорупційна експертиза, суб'єкт проведення антикорупційної експертизи.

Luhovyi I. O., Yaroshenko Yu. V. Concepts and types of anti-corruption examination of normative legal acts and their projects

The article is devoted to the study of the concept and types of anti-corruption examination of normative legal acts and their projects. As evidenced by the analysis of normative legal acts of Ukraine, legal regulation in them is to some extent chaotic and unsystematic, which creates prerequisites for officials to "construct" beneficial powers for themselves or create opportunities to act at their own discretion. Anti-corruption expertise is a relatively new phenomenon for Ukraine and one that is at the stage of its rapid development and scientific research, and therefore, despite the legislative consolidation, it needs further research.

The points of view of leading scientists in this field are considered. Based on the analysis of experts' opinions regarding the understanding of the essence of anti-corruption examination of normative legal acts and their projects, its author's definition is provided. Characterizing anti-corruption examination as a special legal activity, it is noted that it must meet certain criteria that will allow to properly assess the effectiveness of the examination by entities specially authorized for such activity.

The grounds and criteria for the classification of anti-corruption examination of normative legal acts and their projects have been studied. It is emphasized that the anti-corruption examination of regulatory and legal acts and their projects is in itself one of the types of examinations that regulatory and legal acts undergo in the process of preparation, in particular, criminological examination, legal examination, digital examination, legal monitoring of normative legal acts, etc. It is determined that the priority, from the point of view of law enforcement activities, is to distinguish the types of anti-corruption examination depending on the subjects of its conduct, namely: the Ministry of Justice of Ukraine, the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine, issues of prevention and counteraction of corruption, the National Agency for the Prevention of Corruption, public.

Based on the analysis of the current anti-corruption legislation and the practice of its application, directions for improving the methodology of anti-corruption examination of normative legal acts and their projects are identified.

Key words: *anti-corruption examination, legal acts, official anti-corruption examination, public anti-corruption examination, subject of anti-corruption examination.*

Постановка проблеми. Як свідчить аналіз нормативно-правових актів України, правове регулювання в них здійснюється певною мірою хаотично і безсистемно, що створює передумови для «конструювання» посадовцями вигідних для себе владних повноважень або створення можливостей діяти на власний розсуд. Навіть якщо правове регулювання здійснюється, як може здаватися на перший погляд, на належному рівні, воно досить часто містить істотні прогалини, що дозволяє деяким посадовцям зловживати відсутністю повного і однозначного визначення меж їхніх повноважень [1, с. 112].

Антикорупційна експертиза для України - явище відносно нове та таке, що знаходиться на етапі свого бурхливого розвитку та наукового дослідження. Незважаючи на законодавче закріплення поняття антикорупційної експертизи наукова спільнота проводить дослідження та пропонує свої варіанти щодо розуміння даного поняття.

Стан дослідження. Проблеми розуміння та класифікації антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів, привертала увагу багатьох дослідників в галузі адміністративного права, серед яких: Гавриш С. Б., Головщинський К. І., Іванцов В. О., Лисенко М. О., Луговий І. О., Наконечний Я. В., Ортинський В. Л., Петрашко С. Я., Романюк М. В., Сметаніна Н. В., Хабрієва Т. Я. та інші. Разом з тим, стрімкий розвиток суспільних відносин, поява нових корупційних факторів, виокремлюють нові проблеми правозастосування і вимагають актуальних досліджень проблем антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів.

Метою статті є дослідження проблемних питань сучасного розуміння антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів, а також виокремлення її видів.

Виклад основних положень. Аналізуючи погляди науковців і практиків щодо розуміння сутності експертизи взагалі, і антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів, зокрема, можна виокремити наступні варіанти, які в подальшому нададуть змогу усвідо-

мити особливості та деякі причини різноманіття у інтерпретації представленого поняття.

Наприклад, Головщинський К.І. робить акцент на діяльній суті експертизи і приводить наступне визначення: «антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів представляє собою комплекс заходів з виявлення норм права, здатних встановлювати такі рамки взаємовідносин між агентами (суб'єктами), які підвищують вірогідність їх вступу в корупційні взаємовідносини» [2].

В свою чергу Наконечний Я. В., в рамках розуміння експертизи як діяльності, робить акцент на суб'єктному складі антикорупційної експертизи, вводячи обмежене коло осіб, що її можуть проводити та не акцентуючи особливої уваги, на, саме, антикорупційній складовій. На його погляд, антикорупційна експертиза - це 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 поставленні питання. [3, с. 128]

На відміну від попередніх дослідників Сметаніна Н.В. трактує антикорупційну експертизу як певний інструмент, що допомагає забезпечити кращу якість нормативних актів, та підвищити їхню ефективність [4, с. 237]. Хабрієва Т.Я. додатково робить уточнення, що антикорупційна експертиза не може розглядатися тільки як засіб виявлення корупційних чинників і виступає додатковим інструментом забезпечення якості актів, їх більшої ефективності [5, с. 8].

Не можна оминати роботи Лисенко М.О. з даного питання. Вона у тлумаченні експертизи робить акцент на цілі та меті експертизи - виявлення та усунення корупційних факторів в нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів, зміцнення законності, забезпечення якості нормативно-правових актів та збільшення рівня їх ефективності. Окрім того, за її словами, проведення антикорупційної експертизи є невід'ємною частиною правотворчого процесу, та спрямоване на усунення корупційних чинників як в проєктах нормативно-правових актів, так і чинних нормативно-правових актах. Базуючись на цьому, вона відзначає, що під антикорупційною експертизою можна розуміти діяльність суб'єктів проведення антикорупційної експертизи, яка полягає у дослідженні проєктів нормативно-правових актів та чинних нормативно-правових актів, які регулюють певні суспільні

відносини, на наявність в акті корупціогенних властивостей норм, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень в процесі застосування цього нормативно-правового акту [3, с. 128].

Таким чином, слід відзначити, що базовими для розуміння антикорупційної експертизи виокремлюються два підходи: діяльнісний та інструментальний.

Отже, спираючись на вищезначені погляди наукової спільноти, вбачається за доцільне навести авторське визначення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів, під яким пропонується розуміти спеціальну правову діяльність, що проводиться особою або групою осіб, за вимогою закону, за запитом уповноваженого органу або за власною ініціативою з метою виявлення можливостей вчинення корупційних діянь та можливого виявлення корупційних ризиків, що можуть міститися у нормах конкретного, оцінюваного нормативно правового акту або його проєкту, або у комплексі з діючими нормативно-правовими актами, що завершується наданням письмового висновку.

Відповідно до наведеного визначення, ми можемо виділити неступні ознаки такої експертизи, до яких, на наш погляд, можна віднести:

- правова діяльність;
- проводиться особою або групою осіб;
- ґрунтується на нормах закону та підзаконних нормативно-правових актів;
- мета - з'ясування та роз'яснення норм права щодо виявлення корупційних ризиків;
- наявність спеціальної, офіційно затвердженої методології дослідження;
- ґрунтується на нормах діючого законодавства;
- є складовою нормотворчої (правотворчої) діяльності;
- являється засобом удосконалення нормативно-правових актів;
- має підсумком надання спеціального письмового висновку за результатами антикорупційної експертизи.

Характеризуючи антикорупційну експертизу, як спеціальну правову діяльність, слід відзначити, що вона повинна відповідати певним критеріям, які дозволять належним чином оцінити ефективність здійснення експертизи спеціально уповноваженими на таку діяльність суб'єктами, зокрема:

1. Повнота експертизи (антикорупційна експертиза повинна здійснюватися щодо всіх законопроєктів з усіх сфер правового регулювання).

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

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

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

5. Єдність підходів (недопущення корупційних ризиків у нормах законопроєкту має бути метою для всіх учасників законотворення).

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

7. Публічність (діяльність із проведення антикорупційної експертизи законопроєктів повинна мати загальнодоступний характер).

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

9. Наочність (станданти антикорупційної експертизи потрібно донести до всіх суб'єктів, які здійснюють розроблення законопроєктів, а також до громадськості, що здійснює громадську експертизу) [6, с. 6-9].

Насамперед, вбачається доцільним зауважити, що антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проєктів, сама по собі є одним із видів експертиз, які проходять нормативно-правові акти в процесі підготовки.

Наприклад, С.В. Якімова [7] зараховує антикорупційну експертизу нормативно-правових актів до кримінологічної експертизи. Своєю чергою, С.О. Шатрава [8, с. 110], зазначає, що антикорупційна експертиза є складовою частиною правової експертизи. Натомість О.Р. Дашковська [9, с. 20] вважає антикорупційну експертизу складовою частиною єдиного правового моніторингу нормативних правових актів. Они-

щук І. [10, с. 76] також наголошує, що антикорупційна експертиза доповнює великий перелік експертиз у нормотворчому та правозастосовному процесах і є різновидом правової експертизи законодавства. Такого висновку він доходить у результаті порівняння антикорупційної експертизи з іншими видами експертиз нормативно-правових актів, виявлення їх подібностей і відмінностей.

Зокрема, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, законопроекти, що вносяться в порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів на розгляд Верховної Ради України, проходять такі експертизи, як:

- експертиза, яка здійснюється заінтересованим органом Кабінету Міністрів України;
- цифрова експертиза;
- антикорупційна експертиза;
- надання висновків регіонами;
- публічні консультації;
- правова експертиза [11, с. 51].

Що стосується класифікації антикорупційної експертизи, то вона, як і класифікація багатьох інших явищ, може здійснюватися на основі різноманітних критеріїв. Однак, вбачається, що першочерговим, з точки зору правозастосовної діяльності, є виокремлення видів антикорупційної експертизи в залежності від суб'єктів її проведення.

Кожний із суб'єктів антикорупційної експертизи наділяється конкретними повноваженнями, які реалізує в межах своєї компетенції:

1. Міністерство юстиції України обов'язково здійснює антикорупційну експертизу усіх нормативно-правових актів та їх проектів, крім тих, що віднесені до компетенції зазначеного комітету Верховної Ради України. Сукупність нормативно-правових актів, які підлягають антикорупційній експертизі Міністерством юстиції України розділяють на дві групи. До першої включені: а) закони України, б) акти Президента України, в) акти Кабінету Міністрів України. До другої - нормативно-правові акти державних органів, які підлягають державній реєстрації.

2. Комітет Верховної Ради України, питань запобігання і протидії корупції обов'язково здійснює антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів: а) внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України; б) за Регламентом Верховної Ради України цей комітет готує експертні висновки про відповідність вимогам антикорупційного законодавства кожного проекту нормативно-правового акту,

що вноситься на розгляд Парламенту незалежно від виду акту та суб'єкта ініціювання.

3. Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд: а) Верховної Ради України, б) Кабінету Міністрів України. Особливістю такої експертизи є те, що вона проводиться Національним агентством за власною ініціативою, у тому числі у зв'язку із зверненням громадян чи громадських об'єднань.

4. Громадська антикорупційна експертиза. В нормах, які регламентують питання проведення громадської антикорупційної експертизи, по-перше, визначено суб'єктів, які мають право ініціювати (проводити і замовляти) проведення громадської антикорупційної експертизи. Такими суб'єктами визнані: а) фізичні особи; б) громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники; в) юридичні особи. По-друге, підкреслено, що об'єктами експертної оцінки є: а) нормативно-правові акти і б) проекти нормативно-правових актів. По-третє, встановлені джерела ресурсного забезпечення: а) безпосередньо експертизи і б) оприлюднення її результатів. Такими джерелами є: а) ресурси відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб і б) інші джерела, які не заборонені законодавством. По-четверте, суб'єктам громадської антикорупційної експертизи надано право: а) подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів та б) отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій [12, с. 11].

Також антикорупційну експертизу можна додатково класифікувати за іншими критеріями:

- в залежності від стадії прийняття нормативно правового акта (на стадії апробації проекту нормативно-правового акту; на стадії реєстрації проекту нормативно-правового акту; діючого нормативно-правового акту);
- за способом призначення (обов'язкова, факультативна);
- за наслідками (позитивна, негативна);
- за рівнем деталізації (експертиза одного акту, експертиза актів у взаємозв'язку з іншими);
- за строком проведення (без подовження строку, з подовженням строку);
- за підпорядкуванням (внутрішня, зовнішня);
- за рівнем (попередня [13], первинна, вторна, додаткова, контрольна [14];
- за значенням (рекомендаційна, обов'язкова);

- за сферою регулювання правовідносин (прав та свобод людини і громадянина; повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; надання адміністративних послуг; розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; конкурсних (тендерних) процедур) [15, с. 44] тощо.

Висновки. Отже, удосконалення практики антикорупційної експертизи законопроектів належить до дієвих механізмів протидії корупції, розробка, реалізація та вдосконалення яких є невід'ємною умовою досягнення цілей реформування в Україні у контексті адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу [16, с. 213].

Узагальнюючи викладене, відзначимо, що під антикорупційною експертизою нормативно-правових актів та їх проектів пропонується 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.

Наголошується, що антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів, сама по собі є одним із видів експертиз, які проходять нормативно-правові акти в процесі підготовки, зокрема кримінологічної експертизи, правової експертизи, правового моніторингу нормативних правових актів тощо.

Підтримується думка, що першочерговим, з точки зору правозастосовної діяльності, є виокремлення видів антикорупційної експертизи в залежності від суб'єктів її проведення, а саме: Міністерство юстиції України, Комітет Верховної Ради України, питань запобігання і протидії корупції, Національне агентство з питань запобігання корупції, громадськість.

Література

1. Луговий І. О. Офіційна антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів. *Актуальні проблеми управління правоохоронними органами* [Текст] : зб. матеріалів круглого столу (Київ, 3 квіт. 2014 р.) / ред. кол. : В.М. Лозовий, І.М. Охріменко, І.В. Коруля та ін. Київ. : Нац. акад. внутр. справ, 2014. С. 112-113.
2. Головчинський К. І. Діагностика корупціогенності законодавства. URL: <http://ex-jure/law/news.php?newsid=1051>
3. 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. 125-133.
4. Сметаніна Н.В. Антикорупційна експертиза як напрям запобігання корупції. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 237-241.
5. Хабрієва Т. Я. Формування правових основ проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів. *Журнал права*. 2009. Т.10. № 154. С. 8.
6. Антикорупційна експертиза законопроектів Верховної Ради України IX скликання. Результати, проблеми, перспективи. *Аналітичний центр "Інститут законодавчих ідей"*. Київ. 2021. 56 с.
7. Якимова С.В. Проблемні аспекти нормативно-правової регламентації антикорупційної експертизи в Україні. *Протидія корупції: європейський досвід та українські реалії* : тези міжнародної науково-практичної конференції, Львів, 20-21 квітня 2012 р. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 176 с.
8. Шатрава С.О. Антикорупційна експертиза як засіб виявлення корупціогенних факторів у діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Право і Безпека*. 2012. № 4. С. 109-112.
9. Дашковська О.Р. Антикорупційна експертиза як складова єдиного правового моніторингу нормативних правових актів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 5. С. 18-21.
10. Онищук І. Моніторингова експертиза нормативно-правових актів на наявність корупціогенних чинників: міжнародний досвід. *Науковий часопис*

Національної академії прокуратури України. 2014. № 3. С. 72-81.

11. Гнезділова Н.В. Види законодавчої експертизи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С. 49-53.

12. Колпаков В.К. Систематика суб'єктів антикорупційної експертизи. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності МВС України, Національної поліції України та інших суб'єктів публічної адміністрації* : матеріали XIV науково-практичного семінару . (м. Київ, 20 червня 2019 р.) / ред. колегія : І. Д. Пастух (голова), В. М. Дорогих, О. К. Волох. 2019. С. 10-12.

13. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України від 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/95-%D0%B2%D1%80#Text>

14. Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи: Громадська організація «Українське юридичне товариство». 2014. URL: [https://justice.org.ua/teoriya-i-praktika/ekspertni-](https://justice.org.ua/teoriya-i-praktika/ekspertni-visnovki/metodologiya-provedennya-gromadskoj-antikoruptionsijnoji-ekspertizi)

[visnovki/metodologiya-provedennya-gromadskoj-antikoruptionsijnoji-ekspertizi](https://justice.org.ua/teoriya-i-praktika/ekspertni-visnovki/metodologiya-provedennya-gromadskoj-antikoruptionsijnoji-ekspertizi)

15. Іванцов В. О. Види антикорупційної експертизи. *Актуальні питання профілактики корупційних проявів у державному секторі безпеки України в сучасних умовах* : матеріали всеукраїнської наук.-практ. конф., Дніпро, 17 червня 2016 р. Дніпро : ДДУВС. 2016. С. 41-44.

16. Бондаренко В.А. Питання проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 3. С. 212-222.

Луговий І. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

Ярошенко Ю. В.,
ад'юнкту кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ