

Яременко Сергій Петрович,
начальник відділу запобігання корупції
Управління запобігання корупції
Міністерства внутрішніх справ України

АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ

У даній статті розкриваються питання, пов'язані зі становленням в українському антикорупційному законодавстві такого поняття як антикорупційна експертиза.

Як зазначається у статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» [1], антикорупційна експертиза – діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Матеріал, викладений у цій статті, буде корисним, насамперед, для працівників уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції, що наразі функціонують у державних органах. Адже, відповідно до пункту 82 Типової інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 [2], серед повноважень уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції є, зокрема, функція візування проектів наказів (розпоряджень) з основної діяльності, адміністративно-господарських питань, а також проектів наказів (розпоряджень) з кадрових питань (особового складу) залежно від їх видів. Таку процедуру можна розглядати як, так би мовити, міні антикорупційну експертизу.

Якщо говорити про історію зародження в українському антикорупційному законодавстві антикорупційної експертизи, то, перш за все, слід відмітити, що у 2006 році Україною була ратифікована Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [3]. Пункт 3 статті 5 Конвенції ООН проти корупції визначає необхідність для кожної Держави-учасниці періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів та адміністративних заходів з метою визначення їхньої адекватності з точки зору запобігання корупції та боротьби з нею. Зазначена норма є міжнародно-правовим базисним принципом для свого роду ревізії та очищення національного законодавства від правових норм, які створюють можливість для «корупційної поведінки» будь-якого характеру, в тому числі і публічних службовців.

З метою імплементації вищезазначеної норми Конвенції ООН у вітчизняному антикорупційному законодавстві у 2009 році термін антикорупційна експертиза з'являється у двох постановках Кабінету Міністрів України: у Положенні про Урядового уповноваженого з антикорупційної політики (постанова від 24 квітня 2009 р. № 410, яка

втратила чинність 02.11.2011) [4] та у Порядку проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів (постанова від 16 вересня 2009 р. № 1057, яка втратила чинність 02.11.2011) [5].

Слід зазначити, що, починаючи з середини 2009 року, антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, які вносилися на розгляд Кабінету Міністрів України, проводили саме працівники апарату Урядового уповноваженого з антикорупційної політики.

Згодом, своїм наказом від 23.06.2010 № 1380/5 Міністерство юстиції України (далі – Мін'юст) затверджує першу на той час в українському антикорупційному законодавстві Методологію проведення антикорупційної експертизи [6]. Методологією визначаються типові види, критерії та способи оцінки, а також способи виявлення та усунення корупційних факторів у нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів.

На рівні законодавчих актів про антикорупційну експертизу вперше згадується у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 року (втратив чинність на підставі Закону № 1700-VII від 14.10.2014) [7], у статті 15 якого, зокрема, зазначалося:

«З метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення проводиться антикорупційна експертиза.

Антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України, крім антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією...

Обов'язковій антикорупційній експертизі підлягають проекти законів України, актів Президента України, інших нормативно-правових актів, що розробляються Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади.

Результати антикорупційної експертизи проекту нормативно-правового акта підлягають обов'язковому розгляду під час прийняття рішення щодо видання (прийняття) відповідного нормативно-правового акта.».

На сьогодні антикорупційна експертиза проводиться відповідно до вимог статті 55 Закону України «Про запобігання корупції», частиною першою якої, зокрема, встановлюється, що антикорупційна експертиза проводиться з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, та з метою розроблення рекомендацій стосовно усунення цих факторів. Повноваженнями щодо проведення антикорупційної експертизи

відповідно до зазначеного Закону наразі наділено три органи: профільний комітет Верховної Ради України, Мін'юст та НАЗК.

Крім того, за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів. Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проєктів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

Отже, наразі обов'язкову антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, проводить Мін'юст. Він же і визначає порядок і методологію проведення ним антикорупційної експертизи, а також порядок оприлюднення її результатів. Порядок проведення антикорупційної експертизи затверджено наказом Мін'юсту від 18.03.2015 № 383/5 [8]. Методологію проведення антикорупційної експертизи – наказом Мін'юсту від 24.04.2017 № 1395/5 [9]. Слід зазначити, що антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів проводиться як складова частина їх правової експертизи структурними підрозділами апарату Мін'юсту, до повноважень яких віднесено проведення правової експертизи. Результати проведення антикорупційної експертизи проєкту нормативно-правового акту відображаються у висновку Мін'юсту за результатами його правової експертизи, в якому робиться загальний висновок щодо наявності корупційних факторів та подаються пропозиції щодо можливих шляхів доопрацювання проєкту нормативно-правового акту у разі їх виявлення.

Антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією. Регламент розгляду Комітетом проєктів нормативно-правових актів, у тому числі проведення антикорупційної експертизи, затверджено рішенням Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики від 12 березня 2020 р., протокол № 31 [10].

Щодо антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, то вона також здійснюється Мін'юстом згідно із затвердженим ним щорічним планом. Такий план затверджується до 31 грудня. Вказана експертиза здійснюється щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у таких сферах:

- 1) прав та свобод людини і громадянина;
- 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 3) надання адміністративних послуг;

4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;

5) конкурсних (тендерних) процедур.

Крім того, антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації.

Як зазначалося вище, антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України, може також проводити НАЗК за його власною ініціативою у встановленому ним порядку. Такий порядок затверджено наказом НАЗК від 29.07.2020 № 325/20 (далі – Порядок НАЗК) [11], відповідно НАЗК затверджено і Методологію проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції (наказ НАЗК від 20.10.2020 № 470/20, далі – Методологія НАЗК) [12]. Звернемо увагу на деякі норми цих документів.

Так, Порядок НАЗК визначає процедуру проведення НАЗК антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

Строк проведення антикорупційної експертизи проєкту акта становить не більше ніж 10 календарних днів з дня початку строку її проведення – наступного календарного дня за днем інформування відповідного комітету Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України про проведення антикорупційної експертизи відповідного проєкту акта.

Згідно з Порядком НАЗК до проведення антикорупційної експертизи проєктів актів залучаються представники Громадської ради при НАЗК. НАЗК інформує Громадську раду про проведення антикорупційної експертизи відповідних проєктів актів не пізніше наступного робочого дня з дня початку строку проведення антикорупційної експертизи.

Висновки антикорупційної експертизи НАЗК надсилає до відповідного комітету Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України не пізніше наступного дня з дня їх підписання. Висновок підлягає оприлюдненню протягом 5 днів після його підписання на офіційному вебсайті НАЗК.

Як свідчить світова практика, одним з важливих ознак законодавства, що має принципове значення для правозастосовної практики, є його якість. Якісні закони та підзаконні нормативні акти повинні, зокрема, виключати можливість зловживати правами та створювати корупційну поведінку. Забезпечення саме цього критерію якості напряму пов'язане із створенням ефективної системи захисту нормативно-правових актів від корупційних норм. Будемо сподіватися, що система національної антикорупційної експертизи, яка наразі проходить період становлення, підвищить якість наших українських законів.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: zakon.rada.gov.ua.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності». URL: zakon.rada.gov.ua.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. URL: zakon.rada.gov.ua.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2009 р. № 410 «Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики». URL: zakon.rada.gov.ua.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1057 «Питання реалізації державної антикорупційної політики». URL: zakon.rada.gov.ua.
6. Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи». URL: zakon.rada.gov.ua.
7. Закон України «Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 року № 3206-VI. URL: zakon.rada.gov.ua.
8. Наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 р. № 383/5 «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи». URL: zakon.rada.gov.ua.
9. Наказ Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 р. № 1395/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи». URL: zakon.rada.gov.ua.
10. Регламент розгляду Комітетом проектів нормативно-правових актів, затверджений рішенням Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики від 12 березня 2020 р., протокол № 31. URL: crimesoc.rada.gov.ua.
11. Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 липня 2020 р. № 325/20 «Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції». URL: nazk.gov.ua.
12. Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 20 жовтня 2020 р. № 470/20 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції». URL: nazk.gov.ua.