

І.О. Губарева
д.е.н., професор
О.Ю. Іванова
д.е.н., доцент

Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку НАН України

АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЗАКОНОДАВЧИХ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: сутність та недоліки

Одним із напрямів державного регулювання є розробка законодавчого забезпечення, яке має не тільки виконувати завдання його введення, а й сприяти зниженню рівня корупції в країні. Однак, в законодавчій базі України існують нормативно-правові акти (далі – НПА), що містять норми, яким притаманний корупційний ризик. Так, за результатами громадської антикорупційної експертизи законопроектів VIII скликання Верховної Ради України, проведеної Центром політико-правових реформ, питома вага проектів НПА, що містять корупційні ризики, перевищує питому вагу проектів, в яких не виявлено корупційний ризик, в 4,26 рази [1].

Наявність як в чинних законодавчих та нормативно-правових актах, так і в проектах НПА норм, застосування яких може призвести до корупційних зловживань, актуалізує питання удосконалення порядку проведення антикорупційної експертизи законодавчих актів, що спрямована на виявлення корупціогенних факторів, надання пропозицій та рекомендацій щодо їх усунення.

Антикорупційна експертиза, відповідно до Наказу Міністерства Юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» - це 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 [2].

Законодавством України передбачено два види антикорупційної експертизи: обов'язкова та ініціативна. Перша здійснюється Міністерством Юстиції України та відповідним комітетом Верховної Ради України (рис.1) [3].

Відповідно до Регламенту Верховної Ради України (ВРУ) антикорупційна експертиза здійснюється лише перед включенням проекту НПА до порядку денного сесії ВРУ. Тобто експертиза не проводиться на всіх етапах прийняття НПА, коли можуть виникнути корупційні ризики, а саме після прийняття проекту НПА за основу (перше читання), постатейного обговорення (друге читання) та прийняття законопроекту (третє читання). Тому доцільно включити обов'язковість проведення антикорупційної експертизи при підготовці до другого, третього читання та після прийняття законопроекту. Це дозволить мінімізувати корупційні ризики в проектах законодавчих актів та підвищить якість нормативно-правової бази.

Орган, що проводить експертизу	Міністерство Юстиції України	комітет Верховної Ради України	Національне агентство з питань запобігання корупції
Вид експертизи	Обов'язкова антикорупційна експертиза	Обов'язкова антикорупційна експертиза	за власною ініціативою
Проекти, що підлягають експертизі	усі проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд КМУ	проекти нормативно-правових актів, внесених на розгляд ВРУ народними депутатами України	проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд ВРУ або КМУ
Порядок проведення експертизи	Наказ МЮУ «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи» від 18.03.2015 № 383/5 Наказ МЮУ «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» від 23.06.2010 № 1380/5 Наказ МЮУ «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» від 24.04.2017 № 1395/5		Рішення НАЗК «Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи» від 28.07.2016 №1

Рис. 1. Механізм здійснення антикорупційної експертизи

Порядок проведення антикорупційної експертизи затверджено наказом Міністерства Юстиції України від 18 березня 2015 р. №383/5 [4], однак він є формальним, адже не передбачає послідовності здійснення експертизи, а визначає лише сфери, в яких здійснюється експертиза, строк її проведення та результат. В основному порядок посилається на методологію проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства Юстиції України від 23.06.2010 № 1380/5.

Як порядком, так і методологією проведення антикорупційної експертизи, встановлюються сфери, за якими здійснюється експертиза:

- 1) права та свободи людини і громадянина;
- 2) повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 3) надання адміністративних послуг;
- 4) розподіл та витрачання коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів;
- 5) конкурсні (тендерні) процедури.

Наведений перелік сфер суспільного життя, стосовно яких здійснюється антикорупційна експертиза проектів НПА, обмежений. Оскільки обов'язковою ознакою корупції є суб'єкт, то першочергово необхідно проводити антикорупційну експертизу проектів НПА, що регламентують суспільні

відносини, одною зі сторін яких є суб'єкт відповідальності – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи або інші особи, на яких поширюється дія Закону «Про запобігання корупції» (ст. 3) [3]. Однак, у визначеному методологією проведення експертизи переліку сфер не враховано відносини з «особами, що прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Це може призвести до недогляду в проектах НПА частини корупційних факторів. Тому доцільно додати до другого пункту в переліку сфер проведення експертизи – повноваження осіб, що прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Це дозволить підвищити якість антикорупційної експертизи та попередити появи корупційних норм в законодавстві України.

Також Методологія визначає перелік корупціогенних факторів, що можуть зумовити виникнення корупції під час виконання, реалізації або застосування певного нормативно-правового акта, а також містить способи виявлення корупціогенних факторів та шляхи їх усунення з проекту нормативно-правового акта. До корупціогенних факторів Методологія відносить: нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених 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 недоліків методики проведення антикорупційної експертизи та їх негативних наслідків слід віднести наступні (табл. 1).

Таблиця 1.

Недоліки встановленого підходу до проведення антикорупційної експертизи та можливі напрями їх виправлення

Недолік	Негативний наслідок	Напрямок виправлення
Наказ Міністерства юстиції України «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи» від 18.03.2015 № 383/5		
Обмеженість сфер, щодо яких проводиться експертиза	Відсутність експертизи щодо проектів НПА, що регулюють відносини в інших сферах ніж ті, що встановлені методологією	Скасування обмеженості проведення експертизи, а саме встановлення необхідності проведення експертизи щодо всіх проектів НПА
Встановлення можливості проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів тільки на етапі реєстрації проекту	Ризик наявності корупційних норм після внесення змін до проекту НПА, що здійснюється після його реєстрації	Встановлення необхідності проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів після кожного етапу його прийняття

Таким чином, проведений аналіз методики проведення правової та антикорупційної експертизи дозволив виявити основні переваги та недоліки даного процесу в Україні та став підґрунтям для розробки організаційно-методичного підходу до удосконалення процесу організації експертизи законодавчих та нормативно-правових актів в економічній сфері та удосконалення процедури антикорупційної експертизи.

Список використаних джерел

1. Експертиза законопроектів VIII скликання. Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/5227-ekspertiza-zakonoproektiv-viii-sklikannya>
2. Наказ Міністерства Юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» № 1380/5 від 23.06.2010. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>
3. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст.2056
4. 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>