

банку України. Електронне видання. Травень 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=57446> 4. Річний звіт НКЦПФР за 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nssmc.gov.ua/user_files/content/58/1402491205.pdf 5. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 № 2121-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2121-14> 6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> 7. Кочко В. Класифікація адміністративних правопорушень на фондовому ринку / В.Кочко // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Вип. 2. – Т. 3. – С.107. 8. Там само. – С. 108. 9. Белікова О.В. Фінансово-правове регулювання ринку цінних паперів в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидат юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право; фінансове право; інформаційне право» / О.Ф.Белікова. – Запоріжжя, 2011. – С. 10. 10. Рудник Д.В. Питання про класифікацію об'єкта адміністративних деліктів у сфері випуску та обігу цінних паперів / Д.В.Рудник // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского Серия «Юридические науки». – Т. 21 (60). – № 2. – 2008. – С. 348-349. 11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> 12. Рудник Д.В. Цит. праця. – С. 350. 13. Попович В.М. Гуманізація кримінального законодавства України: проблеми, виклики та загрози / В.М. Попович, В.Б. Дацюк // Держава і право. – 2012. – Вип. 56. – С. 407. 14. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30.10.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/448/96-вр 15. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

УДК 342.9

М. О. ЛИСЕНКО

АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ПРАВОТВОРЧІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена з'ясуванню поняття і видів антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів та чинних нормативно-правових актів, її значеннях у правотворчій діяльності органів виконавчої влади. При цьому антикорупційна експертиза нормативно-правових актів розглядається не тільки як засіб

© ЛИСЕНКО Маргарита Олександрівна – головний спеціаліст-юрисконсульт відділу правового забезпечення та антикорупційної діяльності Управління правового забезпечення Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України

боротьби з корупцією, але і як засіб забезпечення законності в правотворчій діяльності органів виконавчої влади.

Ключові слова: принцип законності, правотворчість органів виконавчої влади, антикорупційна експертиза нормативно-правових актів, корупціогенні фактори.

Лысенко М.А. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов как способ обеспечения законности в правотворческой деятельности органов исполнительной власти

Статья посвящена определению понятия и видов антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов и действующих нормативно-правовых актов, значению ее видов в правотворческой деятельности органов исполнительной власти. При этом проведение антикоррупционной экспертизы рассматривается не только как способ борьбы с коррупцией, но и как способ обеспечения законности в правотворческой деятельности органов исполнительной власти.

Ключевые слова: принцип законности, правотворчество органов исполнительной власти, антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов, коррупциогенные факторы.

Lysenko Margaryta. Anti-corruption expertise of legal acts as a way to ensure legality in the law-making bodies of executive power

Article is about the definition and types of anti-corruption expertise of draft legal acts and legal acts, the importance of types of anti-corruption expertise of legal acts in the law-making bodies of executive power. Also, anti-corruption expertise is regarded not only as a way to fight against corruption, but also as a way to ensure the legality in the law-making activities of the executive power.

Key words: the principle of legality, law-making bodies of the executive power, anti-corruption expertise of legal acts, corruption factors.

Законність є одним з основних елементів правової держави. У найбільш загальному вигляді законність відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави¹.

В юридичній літературі законність виступає як комплексне правове явище і розглядається як принцип, метод і режим. Однак, найчастіше законність визначається як неухильне виконання законів і прийнятих у відповідності з ними інших правових актів державними органами, їх посадовими особами, громадянами, недержавними органами і організаціями².

Стосовно правотворчої діяльності органів виконавчої влади принцип законність означає, що розробка, прийняття, опублікування нормативно-правового акта здійснюється відповідно до законодавства України і передбачає, що нормативно-правовий акт, проект нормативно-правового акту повинен не суперечити Конституції України, іншим законам, та не порушувати права та свободи людини і громадянина.

Недосконалість законодавства, високий рівень корупції спричиняють порушення прав та свобод людини і громадянина, негативно впли-

вають на розвиток інститутів правової держави. Саме тому, дослідження адміністративно-правових засобів протидії корупції та засобів зміцнення законності у діяльності органів виконавчої влади, в тому числі правотворчій, є досить актуальним на сьогодні. Зокрема, за даними міжнародної правозахисної організації Transparency International у 2013 році за рівнем корупції Україна разом з Іраном, Нігерією та Камеруном посіла 144 місце серед 175 країн світу, відстаючи від Росії (127 місце), Білорусі (123 місце), Молдови (102 місце), Угорщини (47 місце), та Польщі (38 місце)³.

Одним з адміністративно-правових засобів забезпечення законності у правотворчій діяльності органів виконавчої влади є антикорупційна експертиза нормативно-правових актів. Правовою основою її проведення є, насамперед базові міжнародні нормативно-правові акти з питань протидії та запобіганню корупції, до яких приєдналась Україна: Конвенція Організації Об'єднаних Націй (ООН) проти корупції, прийнята Генеральною асамблеєю ООН 31 жовтня 2003 року; Цивільна Конвенція про боротьбу з корупцією 16 березня 2005 року; Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією 18 жовтня 2006 року. Основною метою всіх цих Конвенцій є сприяння впровадженню, посиленню, розвитку ефективності засобів боротьби з корупцією та захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, а також зменшення рівня корупції.

В Україні концептуальні засади запобігання і протидії корупції визначні законами «Про засади запобігання і протидії корупції»⁴ та «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки». Сукупність існуючих засобів, спрямованих на запобігання і протидії корупції, визначених ними можна, на нашу думку, виділити в такі групи: спеціальні обмеження щодо використання службового становища, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, одержання дарунків (пожертв), роботи близьких осіб, осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; спеціальна перевірка щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; фінансовий контроль; кодекси поведінки; урегулювання конфлікту інтересів; запобігання корупції у діяльності юридичних осіб; антикорупційна експертиза нормативно-правових актів; вимоги щодо прозорості інформації; заборона на одержання послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування; застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру.

Питання антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів переважно як засобу боротьбу з корупцією розглядалось у

дослідженнях таких вітчизняних та зарубіжних науковців, як Ю.О. Тихомиров, Т.Я. Хабрієва, О.Р. Росинська, О.О. Уваров, О.В. Кудашкін, С.М. Шевердяєв, А.М. Цирін, Е.В.Талапіна та ін.

Серед науковців існують різні визначення терміну «антикорупційної експертизи». Зокрема, Т. Я. Хабрієва зазначає, що антикорупційна експертиза не може розглядатися тільки як засіб виявлення корупційо-генних чинників, поєднана в тому числі з технологією правового моніторингу, а виступає додатковим інструментом забезпечення якості актів, їх більшої ефективності⁵. На думку, К. І. Головщинського, 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 взаємовідносини⁶. Я.В. Наконечний визначає антикорупційну експертизу 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 поставленні питання⁷. Отже, серед науковців відсутнє єдине визначення терміна антикорупційної експертизи.

Якщо звернутися до законодавства, то термінологічне визначення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів закріплено у Модельному законі «Основи законодавства про антикорупційну політику», прийнятому на 22 пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї країн-учасників СНД від 15 листопада 2013 року та Методології проведення антикорупційної експертизи, яка затверджена наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5 (далі – Методологія)⁸. Модельний Закон визначає, що антикорупційна експертиза правових актів – це діяльність фахівців (експертів) з виявлення та опису корупційо-генних чинників, що відносяться до діючих правових актів та їх проєктів; розробки рекомендацій, спрямованих на усунення або обмеження дії таких факторів. Згідно Методології, антикорупційна експертиза – це діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проєктах нормативно-правових актів корупційо-генних факторів та розробки рекомендацій стосовно їх усунення.

На нашу думку, визначення поняття має враховувати цільове призначення проведення антикорупційної експертизи – виявлення та усунення корупційо-генних факторів в нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів, зміцнення законності, забезпечення якості нормативно-правових актів та збільшення рівня їх ефективності.

Об'єктивно-предметною стороною антикорупційної експертизи є суспільні відносини, на врегулювання яких спрямований нормативно-

правовий акт, проект нормативно-правового акту. Проведення антикорупційної експертизи є невід'ємною частиною правотворчого процесу, та спрямоване на усунення корупціогенних чинників як в проектах нормативно-правових актів, так і чинних нормативно-правових актах.

Враховуючи викладене, вважаємо за можливе визначити, що антикорупційна експертиза це – діяльність суб'єктів проведення антикорупційної експертизи, яка полягає у дослідженні проектів 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.

Антикорупційній експертизі підлягають нормативно-правові акти, проекти нормативно-правових актів щодо:

1. прав та свобод людини і громадянина;
2. повноважень органів державної влади та 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.

Тобто, антикорупційній експертизі підлягають акти, де існують найбільші ризики вчинення корупційних правопорушень.

За суб'єктами антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів поділяється на:

1. державну – яка за взаємодією суб'єкта та об'єкта контролю поділяється на:
 - зовнішньо-контрольну, яку здійснює Міністерство юстиції – об'єкт контролю організаційно не підпорядкований суб'єкту контролю,
 - внутрішньо-контрольну, яку здійснюють підрозділи (відділи), посадові особи органу виконавчої влади, акти якого підлягають експертизі, об'єкт контролю організаційно підпорядкований суб'єкту контролю;
2. громадську – яка здійснюється за ініціативою та за рахунок коштів фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством відповідно до статті 15 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Здійснення державної антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів покладено згідно Регламенту Кабінету Міністрів України на Міністерство юстиції України.

Відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» Міністерством юстиції розроблено Методологію проведення антикорупційної експертизи, яка затверджена наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5 та Порядок проведення антикорупційної експертизи, затверджений наказом Міністерства юстиції України 05 серпня 2013 року № 1608/5 (надалі – Порядок)⁹.

Методологією визначаються типові види, критерії та способи оцінки, а також способи виявлення та усунення корупціогенних факторів у нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів.

Порядок визначає механізм проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів з метою їх комплексного дослідження та виявлення корупціогенних факторів, за результатами якої здійснюється підготовка обґрунтованих висновків щодо наявності або відсутності у нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів корупціогенних норм, формулюються пропозиції та рекомендації щодо їх усунення.

Результатом проведення антикорупційної експертизи чинного нормативно-правового акта є висновок антикорупційної експертизи чинного нормативно-правового акта, який готує Міністерство юстиції України та надсилає його на розгляд Кабінету Міністрів України. Результат проведення антикорупційної експертизи проекту нормативно-правового акта відображаються у висновку Міністерства юстиції за результатами його правової експертизи, в якому робиться загальний висновок щодо наявності корупціогенних факторів та подаються пропозиції щодо можливих шляхів доопрацювання проекту нормативно-правового акта у разі їх виявлення.

Відповідно до Методології, корупціогенний фактор (в широкому розумінні) – здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами створювати ризик вчинення корупційних правопорушень. Під час проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів здійснюються виявлення та оцінка таких корупціогенних факторів:

- 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;
- техніко-юридичні недоліки нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта.

На нашу думку, при проведенні антикорупційної експертизи важливо виявити не сам корупціогенний фактор, а виражені корупціогенні властивості норми нормативно-правового акта, проекту нормативного правового акта.

Слід зазначити, що антикорупційній експертизі проектів нормативно-правових актів властива контрольна функція, здійснення якої забезпечує контроль проектів нормативно-правових актів та чинних нормативно-правових актів; попереджувальна, здійснення якої забезпечує попередження наявності корупціогенних чинників у проектах нормативно-правових актах та корупційних правопорушень при застосуванні нормативно-правового акта; інформаційна (аналітична), здійснення якої забезпечує аналіз та оцінку якості проектів нормативно-правових актів.

Крім того, антикорупційна експертиза нормативно-правових актів органів виконавчої влади, які підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України, як складова частина правової експертизи здійснюється під час їх реєстрації. Результати проведення експертизи зазначаються у висновку про державну реєстрацію нормативно-правового акта, направлення нормативно-правового акта на доопрацювання, відмову в державній реєстрації відповідного нормативно-правового акта.

За предметом дослідження правова експертиза поділяється на:

- експертизу законопроектів на відповідність законодавству ЄС;
- експертизу на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод;
- антикорупційна експертизу;
- антидискримінаційна експертизу;
- гендерно-правова експертизу.

Проведення правової експертизи та її видів здійснюється за допомогою різних нормативно-правових актів, зокрема таких як Закони України «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», постанов Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року №61 «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів», від 18 липня 2007 року № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 09 листопада 2011 року № 1156, накази Міністерства юстиції України від 20 серпня 2008 року № 1219/7 «Про здійснення експертизи проектів законів та проектів актів Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності

положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини», від 05 серпня 2013 року №1608/5 «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи»¹⁰ та ін.

Вважаємо за доцільне урегулювати проведення правової експертизи та окремих її видів в єдиному нормативно-правовому акті, що значно б підвищило рівень якості підготовки нормативно-правових актів та ефективності їх застосування, зокрема шляхом прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», який би забезпечив єдиний концептуальний підхід до ієрархії, процедури опрацювання, прийняття та набрання чинності нормативно-правових актів та визначив єдині критерії до їх основних елементів та класифікації.

Зокрема, зарубіжний досвід країн свідчить саме про законодавчий рівень врегулювання цього питання. Так, в Японії ще в 1898 році було прийнято Загальне положення про закони; у Ватикані – в 1929 році – Закон про джерела права; в Болгарії – Закон про нормативні акти від 29.03.1973, який конкретизує і розвиває його указ Державної ради «Про застосування Закону про нормативні акти» від 24.04.1974; в Угорщині – Закон про правотворчість 1987, Казахстані – від 24.03.1998. «Про нормативно-правові акти», Білорусі – Закон «Про нормативні правові акти», прийнятий 14.12.1999¹¹.

За даними Міністерства юстиції України у 2013 році, на правову експертизу до Міністерства надійшло 4604 проекти нормативно-правових актів. Під час проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів найчастіше виявлялися такі корупціогенні фактори як недоліки техніко-юридичного характеру, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень; неналежне визначення функцій, прав, обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування (дискреція). Таким чином, за підсумками 2013 року у висновках Міністерства юстиції за результатами правової експертизи корупційні ризики були виявлені у 19 проектах нормативно-правових актів¹².

Для порівняння, за 2011 рік на правову експертизу в Міністерство юстиції надійшло 1575 проектів нормативно-правових актів. У 216 з них були виявлені норми, які містили корупційні ризики. Таким чином, під час проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм Міністерство юстиції виявило корупціогенні фактори у кожному сьомому нормативно-правовому акті. Найбільша кількість корупціогенних факторів, були виявлені у проектах актів у сфері земельного, цивільного та фінансового законодавства. При цьому, менше таких факторів виявлялося у проектах законів, а найбільше – у проектах підзаконних нормативно-правових актів¹³.

Підсумовуючи, слід зазначити, що в правотворчій діяльності органів виконавчої влади антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів виступає не лише як засіб боротьби з корупцією, а також як засіб забезпечення законності в правотворчій діяльності органів виконавчої влади, що потребує прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», який би уніфікував процедури проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів різного рівня, визначив коло суб'єктів їх здійснення, контроль за їх проведенням.

1. *Юридична енциклопедія*. – Т. 2. – К., 1999. – С. 498. 2. *Адміністративне право України*. Академічний курс : підруч. : у 2 т. : Т. 1 : Загальна частина / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 345. 3. *Corruption perceptions index 2013* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.transparency.org/cpi2013/results>. 4. *Про засади запобігання і протидії корупції* : Закон України // Урядовий кур'єр. – 2011р. – № 108. 5. *Хабриева Т.Я.* Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2009. – Т. 10. – № 154. – С. 8. 6. *Головшинский К.И.* Диагностика коррупционности законодательства [Електронний ресурс] / Головшинский К.И. – Режим доступу: <http://ex-jure.ru/law/news.php?newsid=1051>. 7. *Арзамасов Ю.Г.* Мониторинг в правотворчестве: теория и методология / Ю.Г. Арзамасов, Я.Е. Наконечный. – М. : Издательство МГТУ им. Н.Э. Баумана. 2009. – С. 106. 8. *Модельний закон «Основи законодавства про антикорупційну політику»* від 15.11.2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_944. 9. *Наказ* Міністерства юстиції від 23.06.2010 №1380/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>. 10. *Наказ* Міністерства юстиції України від 05.08.2013 № 1608/5 «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи» // Офіційний вісник України. – 2013 р. – № 60. – Ст. 419. 11. *Пиголкин А.С.* Инициативный проект Закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» [Електронний ресурс]. / А.С. Пиголкин // Государство и право. – 1992. – №7. – С.76-86. – Режим доступу : <http://tigr.wordpress.com/2011/03/31/>. 12. *Звіт* про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/section/421>. 13. *Мін'юст* виявляє корупційні норми у кожному сьомому нормативно-правовому акті [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/39418>