

**АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЕКСПЕРТИЗИ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: КОМПАРАТИВНИЙ АСПЕКТ****ANTI-CORRUPTION POLICY ON THE EXAMINATION OF LEGAL ACTS:
A COMPARATIVE ASPECT**

Тихомиров Д.О., д.ю.н.,
професор кафедри теорії, історії та філософії права, доцент
Національна академія внутрішніх справ

Петровський А.В., к.ю.н.,
професор кафедри цивільного права та процесу, доцент
Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена аналізу механізмів антикорупційної експертизи нормативно-правових актів у міжнародному контексті. Розглядається еволюція антикорупційної політики від створення перших міжнародних стандартів до сучасних підходів, застосовуваних у різних країнах. Аналізуються основні міжнародні конвенції, що регулюють боротьбу з корупцією, зокрема Конвенція ООН проти корупції, Кримінальна та Цивільна конвенції Ради Європи.

Окрему увагу приділено компаративному аналізу практик Литви, Молдови, Латвії та Сербії щодо оцінки нормативно-правових актів на предмет корупційності. Досліджуються методологічні підходи, критерії проведення експертизи, роль спеціалізованих органів та терміни оцінки. Окрема увага приділена суб'єктам проведення антикорупційної експертизи та можливостям впливу на подальшу долю нормативно-правового акту, щодо якого проводиться експертне дослідження. Визначено основні проблеми правового регулювання у сфері антикорупційної експертизи, включаючи відсутність уніфікованої методології.

При написанні статті застосовано компаративно-правовий, системний та аналітичний методи дослідження. Компаративно-правовий метод використано для порівняльного аналізу підходів до антикорупційної експертизи нормативно-правових актів у різних країнах, що дозволило визначити основні тенденції та відмінності в правовому регулюванні цієї сфери. Системний метод сприяв комплексному вивченню антикорупційної політики, враховуючи взаємозв'язок нормативних, інституційних та процедурних аспектів.

Результати дослідження свідчать про значну варіативність підходів до антикорупційної експертизи та необхідність розробки уніфікованих стандартів для підвищення ефективності запобігання корупції. Стаття містить рекомендації щодо вдосконалення антикорупційної політики шляхом адаптації передового міжнародного досвіду.

Дослідження базується на аналізі нормативно-правових документів, міжнародних конвенцій, наукової літератури та офіційних звітів спеціалізованих антикорупційних органів, що забезпечує об'єктивність і наукову достовірність отриманих результатів.

Ключові слова: антикорупційна політика, експертиза, нормативно-правовий акт, правотворчість.

This article analyzes the mechanisms of anti-corruption examination of legal acts in an international context. It explores the evolution of anti-corruption policies from the creation of the first international standards to modern approaches used in different countries. The study examines key international conventions regulating the fight against corruption, including the United Nations Convention against Corruption, the Criminal and Civil Law Conventions of the Council of Europe.

Special attention is given to the comparative analysis of practices in Lithuania, Moldova, Latvia, and Serbia regarding the assessment of legal acts for corruption risks. The research examines methodological approaches, evaluation criteria, the role of specialized agencies, and assessment timelines. Key issues in the legal regulation of anti-corruption expertise are identified, including the lack of a unified methodology.

The study employs comparative legal, systemic, and analytical research methods. The comparative legal method is used for analyzing approaches to anti-corruption assessment of legal acts in different countries, allowing for the identification of key trends and differences in legal regulation. The systemic method contributes to a comprehensive study of anti-corruption policy by considering the interrelation of normative, institutional, and procedural aspects.

The research findings indicate significant variability in approaches to anti-corruption assessment and highlight the need for developing unified standards to enhance corruption prevention effectiveness. The article provides recommendations for improving anti-corruption policy through the adaptation of best international practices.

The study is based on an analysis of legal documents, international conventions, academic literature, and official reports from specialized anti-corruption bodies, ensuring the objectivity and scientific reliability of the obtained results.

Key words: anti-corruption policy, expertise, legal act, lawmaking.

Механізм протидії корупції, у світовій спільноті розвивався поступово і незважаючи на проблемність цього питання посібник, що містив практичні заходи з протидії корупції був створений лиш в 1992 році Центром міжнародного запобігання злочинності ООН у співпраці з Міністерством юстиції США. Після його опублікування, в усьому світі було засвідчено підвищення рівня обізнаності з боку державних структур щодо реальних масштабів та наслідків корупції [12].

З 1992 року, було прийнято декілька міжнародних нормативно-правових актів, що були спрямовані на модернізацію механізму запобігання і протидії корупції та були ефективним інструментом для вдосконалення заходів протидії корупції.

На виконання рекомендацій дев'ятнадцятої Конференції міністрів юстиції європейських країн (Валлетта, 1994 рік) Комітетом Міністрів Ради Європи у листопаді

1996 року було ухвалено Програму дій проти корупції [10]. В рамках цієї програми було прийнято дві важливих конвенцій: Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (27 січня 1999 року) [15] та Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (4 листопада 1999 року) [23]. У преамбулах, зазначені конвенції, наголошували на тому, що «корупція є однією із найнебезпечніших загроз правопорядку, демократії, правам людини, чесності та соціальній справедливості і що вона перешкоджає економічному розвитку та загрожуює належному і справедливому функціонуванню країн із ринковою економікою» [23].

З метою найбільш ефективної боротьби з подібними правопорушеннями держави – учасниці Конвенції зобов'язуються внести відповідні зміни до норм внутрішнього права, що регламентують: співучасть у корупції, кримінальну юрисдикцію у таких справах; захист та співпрацю з правосуддям осіб і свідків: заходи щодо

сприяння збору доказів і конфіскації доходів; спеціалізацію органів і посадових осіб по боротьбі з корупцією; забезпечення співробітництва правоохоронних органів всередині країни.

У 2001 році, відповідно до Резолюцій Економічної та Соціальної Ради ООН Центром міжнародного запобігання злочинності (СІСР) було розроблено основу для посібника з питань боротьби з корупцією [12]. Він містив визначення видів, причин і ефектів корупції і, що найважливіше, заходи профілактики корупційних діянь.

У 2003 році, на основі різноманітних, прийнятих на той час, антикорупційних конвенцій (Міжамериканської конвенції про боротьбу з корупцією [17], Конвенції про боротьбу з підкупом іноземних посадових осіб у міжнародних комерційних угодах [13], Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією [15], Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією [23], та Конвенції Африканського союзу про недопущення корупції та боротьбу з нею [3]), було прийнято Конвенцію ООН проти корупції [14]. Дана конвенція надала можливість створити засади для усіх країн-учасниць постійно модернізувати правові інструменти протидії корупції. З того моменту, день прийняття Конвенції ООН проти корупції (9 грудня) відзначають як Міжнародний день боротьби з корупцією.

В рамках європейського проєкту щодо методики оцінки ризиків криміногенності, у 2004 році було запропоновано Загальну методологію оцінки ризиків криміногенності в законодавстві. Формування такої методології перемістило абстрактну проблему оцінки законодавства на наявність корупції в практичну площину. Тому, поява даної методології значно посприяла створенню методики оцінки корупційних ризиків в європейських країнах [18]. Варто також звернути увагу на ще один дуже важливий міжнародний акт – Угоду про створення групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) [21], відповідно до якого було створено орган Ради Європи, що знаходиться у Страсбурзі та спеціалізується на проведенні антикорупційного моніторингу, встановлюючи антикорупційні стандарти, проводячи моніторинг таких стандартів та, за необхідності, надає вказівки для допомоги країнам-учасникам щодо запобігання і протидії корупції. Основою роботи GRECO є затверджений Статут [22].

Конвенція ООН проти корупції, що була підписана 181 країною і встановлює у статті 5, що «кожна Держава-учасниця розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції та прагне періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів й адміністративних заходів з метою визначення їхньої адекватності з точки зору запобігання корупції та боротьби з нею [14].

Як вказує Онішук І. в дослідженні щодо моніторингової експертизи нормативно-правових актів «У більшості європейських країн порядок і правила оцінки проєктів нормативно-правових актів на корупціогенність спеціально не регулюються ні в регламентах парламентів, ні в постановах уряду, ні в актах правоохоронних органів. У деяких країнах (Іспанія, Португалія, Польща) в регламентах вищого законодавчого органу йдеться лише про можливість здійснення юридичної експертизи» [20].

Часто в законодавчих актах зазначається, що Парламент, суд чи інший державний орган може проводити антикорупційну експертизу нормативно-правового акту, які обирає вказаний орган на власний розсуд. При цьому, відповідних методичних рекомендацій немає, так само як і критеріїв проведення антикорупційної експертизи [11, с.55-56]. Є випадки повної відсутності регламентації механізму проведення будь-якої експертизи (правової, гендерної, антикорупційної) нормативно-правового акту.

Однак, на противагу зазначеному, в більшості країн Європи є в наявності як сформована законодавча база, так і спеціальний порядок або методологія здійснення анти-

корупційної експертизи, що досить детально сформовані.

Відтак, пропонуємо ознайомитись із деякими практиками правового регулювання здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів в держав Європи.

Республіка Литва свою історію проведення антикорупційних експертиз розпочала в 2002 році в результаті прийняття національної антикорупційної програми Республіки Литви [6], та Закону «Про запобігання корупції в Литовській Республіці» № IX-904 від 28 травня 2002 року, де було передбачено здійснення антикорупційної експертизи (в інтерпретації закону та надалі – антикорупційної оцінки), зі змінами і доповненнями Законом «Про внесення змін до закону литовської республіки про корупцію та її профілактику» No XIV-471 від 29 червня 2021 року.

Відповідно до Закону антикорупційна оцінка проєктів нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини та інших нормативно-правових актів або чинних нормативно-правових актів виконується Службою спеціальних розслідувань на вимогу Президента Республіки, Голова Сейму, Правління Сейму, Прем'єр-міністр Республіки Литва, парламентського комітету, комісії чи політичної фракції. [8]

Даний закон передбачає виключний перелік обов'язкових випадків експертизи, проте за бажанням розробника він може подати запит щодо проведення експертизи за власним бажанням, у випадку, якщо він вважає, що проєкт нормативно-правового акту може вплинути на рівень корупції і може містити корупціогенні чинники.

Спеціальною слідчою службою, для проведення антикорупційної оцінки нормативно-правових актів було розроблено «Процедуру оцінки протидії корупції проєкту чи законодавства», що детально описує всі етапи здійснення оцінки нормативно-правового акту. [2]

Висновок містить аналіз таких питань: відповідність цілей закону, повнота його охоплення, наявність прогалин і неоднозначних тлумачень, ефективність механізмів виконання, санкції за порушення, контроль за дотриманням норм, вплив підготовчих міркувань, прозорість ухвалення рішень, ризики корупції та незаконного лобіювання, надання переваг окремим організаціям, контроль за зацікавленими сторонами та інші актуальні аспекти. [2]

При цьому максимальний термін проведення експертизи, не має перевищувати 15 робочих днів Особа або орган, що призначив антикорупційну оцінку може додатково запропонувати свої питання, що повинні враховуватись та висвітлитись в результативній частині висновку в параграфі 15 з зазначеного вище переліку.

У Республіці Молдова здійснення антикорупційної експертизи законопроєктів регламентувалося Законом Республіки Молдова «Про запобігання корупції і боротьбу з нею» № 90-XVI, що був прийнятий у 2008 році, та відмінений шляхом прийняття нового – Закону Республіки Молдова «Про непідкупність» зі змінами і доповненнями від 28 лютого 2020 року [19].

Стаття 3 оновленого закону передбачає наступні суб'єкти антикорупційної діяльності: Національний центр по боротьбі з корупцією, Національний орган по непідкупності, Антикорупційна прокуратура, Служба інформації та безпеки, Міністерство внутрішніх справ, серед яких прямі функції по проведенню антикорупційної експертизи покладено на Національний центр по боротьбі з корупцією – орган, який спеціалізується на запобіганні та протидії корупції, діям, пов'язаним з корупцією, та корупційним діянням, [4] до компетенції якого, окрім здійснення антикорупційної експертизи, відноситься запобігання, виявлення, розслідування та переслідування корупційних проступків і злочинів, проведення оцінки інституційної доброчесності відповідно до Закону № 325 від 23 грудня 2013 року щодо оцінки інституційної доброчесності, моніторингу реалізації планів доброчесності та оцінки

досягнутого прогресу; проведення оперативного та стратегічного аналізу корупційних діянь, діянь, пов'язаних з корупцією, та проявів корупційної поведінки, інформації про аналітичні дослідження явища корупції; повернення злочинних активів. Також вказується, що повноваження Центру є вичерпними і можуть бути змінені чи доповнені лише законом [4].

Національний центр працює відповідно методології оцінки нормативно-правових актів та їх проєктів розробленою Колегією центру від 20.10.2017р. № 6 зі змінами і доповненнями від 30.04.2021р. № 3. В даній методології визначаються типи корупційних ризиків, завдання, етапи антикорупційної експертизи та чітко визначена форма висновку антикорупційної експертизи. Відповідно до методології, після надання висновку до проєкту нормативного акту, автор проєкту має його доопрацювати відповідно до наданих зауважень та рекомендацій Центру.

Затверджена методологія не дає переліку питань для відповіді суб'єкту проведення експертизи, проти визначає напрями корупційних ризиків документів та типологію корупційних факторів, на які, відповідно зобов'язані звертати увагу та висвітлювати суб'єкти проведення антикорупційної експертизи.

Відповідно до напрямів корупційних ризиків документів корупційних факторів Республіка Молдова відноситься: активна корупція; хабарництво; пасивна корупція; трафік впливу; зловживання службовим становищем; перевищення службових обов'язків; конфлікт інтересів та/або фаворитизм; незаконне збагачення; нецільове використання коштів та/або активів; розтрата коштів та/або майна; шахрайське отримання коштів із зовнішньої допомоги; здійснення неправомірного впливу; недотримання правового режиму подарунків; порушення правового режиму рекламних обмежень на посадах; порушення правового режиму несумісності з державними посадами; порушення правового режиму обмежень в ієрархії на державних посадах; порушення правил нетерпимого ставлення до інцидентів доброчесності; порушення правил етики та стоматології; порушення правил найму та просування державних службовців на основі заслуг; професійна чесність; витік інформації з обмеженим доступом відмивання злочинних доходів; ухилення від сплати податків; афера; підrobка публічних документів; інші види порушень, згідно з Кримінальним кодексом, Кодексом про правопорушення тощо. [5]

Антикорупційна експертиза проводиться у строк 10 робочих днів з моменту передачі проєкту Національному центру боротьби з корупцією. У разі об'ємних чи складних проєктів термін проведення їхньої антикорупційної експертизи може бути продовжений до 30 робочих днів з повідомленням авторів.

Автор або у випадку проєктів законодавчих актів, включених до законодавчої процедури, відповідальна постійна комісія піддає проєкт повторній антикорупційній експертизі, якщо концепція проєкту в новій редакції відрізняється від концепції проєкту, який раніше піддавався експертизі. У цьому випадку повторна антикорупційна експертиза проводиться у термін не більше ніж 10 робочих днів. [19]

Відповідно до Закону Латвійської Республіки «Про Бюро з питань запобігання корупції та боротьби з нею», що був прийнятий 18 квітня 2002 року, зі змінами і доповненнями від 29 жовтня 2020 року було створено Бюро з питань запобігання корупції та боротьби з нею.

Законом передбачено, що бюро є установою прямого управління, яка виконує визначені цим Законом функції щодо запобігання та протидії корупції, а також контролює виконання нормативів фінансування політичних організацій (партій) та їх об'єднань та перевіряє дотримання обмежень, встановлених для дотримання передвиборча кампанія, кампанія перед референдумом, кампанія за іні-

ціювання закону та кампанія за ініціювання відкликання Сейму.

Бюро з питань запобігання корупції виконує широкий спектр завдань, що виходять за межі антикорупційної експертизи. Воно розробляє стратегію боротьби з корупцією, формує та координує виконання національної програми, контролює дотримання законодавства про конфлікт інтересів і встановлених обмежень для посадових осіб. Бюро аналізує подані декларації, розглядає скарги, проводить перевірки, запропоновані Президентом, Сеймом, Кабінетом Міністрів і Генеральним прокурором.

Також здійснює моніторинг державної антикорупційної політики, аналізує практику державних органів щодо боротьби з корупцією, розробляє методологію запобігання корупції в державному та приватному секторах, узагальнює міжнародний досвід. Бюро оцінює нормативно-правові акти, ініціює їхню зміну, проводить дослідження, соціологічні опитування, освітні заходи з права та етики, інформує громадськість про корупційні ризики та заходи боротьби.

Крім того, розробляє та впроваджує стратегії комунікації, оцінює результати перевірок інших органів, перевіряє декларації посадовців відповідно до законодавства. [9]

В процесі свого існування та діяльності Бюро розробило проєкт Методичних рекомендацій щодо проведення антикорупційної оцінки розроблених і прийнятих законів. Бюро вже пілотувало цей неопублікований внутрішній робочий документ щодо ряду законів. [1]

Питання протидії корупції, як вказано на сайті Міністерства юстиції Сербської Республіки регулюється двома законами: Закон «Про відповідальність юридичних осіб за кримінальні правопорушення» та Закон «Про запобігання корупції» прийнятий у 2019 році та оновлений у 2022. Окрім законів, у Сербській Республіці затверджено Національну стратегію боротьби з корупцією та відповідний стратегію План дій.

Агентство протидії корупції Сербської Республіки здійснює антикорупційну експертизу. Його повноваження включають: контроль виконання стратегічних документів, надання звітів та рекомендацій, ухвалення загальних актів, розгляд порушень закону, вирішення конфліктів інтересів, контроль фінансування політичної діяльності та лобіювання. Агентство веде реєстри посадових осіб та їхніх доходів, перевіряє майнові звіти, реагує на звернення громадян, оцінює корупційні ризики, досліджує стан корупції, контролює плани доброчесності, забезпечує навчання та міжнародну співпрацю. Виконує також інші обов'язки, визначені законом. [7]

Агентство має власну Методологію оцінки корупційного ризику в нормативно-правових актах, що була сформована за сприяння Європейського Союзу [16]. Відповідно до Методології, органи державного управління зобов'язані подавати до Агентства законопроєкти у сферах, що мають особливо високий ризик корупції.

Експертне дослідження охоплює такі ключові аспекти: відповідність стандартам прозорості та відкритості обговорень, аналіз задекларованих і реальних цілей із виявленням можливих прихованих мотивів, баланс між публічними та приватними інтересами, оцінку ризику незаконного лобіювання, а також перевірку обґрунтованості пояснень, що супроводжують законопроєкт.

Термін здійснення антикорупційної експертизи становить 10 робочих днів. Він може бути продовжено до 30 днів, якщо нормативно-правовий акт є дуже складним.

Боротьба з корупцією в Європейських державах має більш довгу історію ніж в Україні, проте єдиного виробленого рішення чи процедури, що б регулювало це питання вироблено не було. Незважаючи на уніфікацію нормативно-правових актів держав-членів та Європейського союзу питання проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів залишається у сфері національного регулювання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Anti-Corruption Assessment of Laws. 2015. URL: https://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf
2. Anti-corruption assessment procedure of existing or draft legislation in Special Investigation Service. URL: https://www.stt.lt/data/public/uploads/2019/11/d1_assesment_procedure_2017-10.docx
3. Convention on preventing and combating corruption: African Union URL: https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-treaty-0028_-_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_e.pdf
4. Cu privire la Centrul Național Anticorupție LEGE Republica Moldova din 06-06-2002 № 1104 URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=127720&lang=ro
5. Metodologie de efectuare a expertizei anticorupție a proiectelor de acte normative: Hotărârea Colegiului Centrului Național Anticorupție din 20.10.2017. №6. URL: https://www.cna.gov.md/public/files/2017_metodol_rea/Metod.efect.exp.antic_acte_normative.pdf
6. National Anti-Corruption Programme of the Republic of Lithuania. 2002. URL: <https://archive.rai-see.org/about-us/>.
7. O sprečavanju korupcije: Zakon Republika Srpska URL: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-sprecavanju-korupcije.html>
8. On Corruption Prevention and Combating Bureau: Law of the Republic of Latvia on 18.04.2002. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/61679-law-on-corruption-prevention-and-combating-bureau>
9. On corruption prevention: Law amending the Republic of Lithuania of 29 June 2021. № XIV-471. URL: https://www.stt.lt/data/public/uploads/2021/09/law-on-corruption-prevention-new_2021.pdf
10. Programme of Action Against Corruption/ Multidisciplinary Group of Corruption (GMC): Committee of Ministers URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ccfb6>.
11. Tilman Hoppe. Anti-Corruption Assessment of Laws ('Corruption Proofing') Comparative Study and Methodology Publisher: Regional Cooperation Council Trg Bosne i Hercegovine 1/V, 71000. URL: https://archive.rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf
12. United Nations Manual on Anti-Corruption Policy [Електронний ресурс] // Global Programme against Corruption, Centre for International Crime Prevention, Office of Drug Control and Crime Prevention, United Nations Office at Vienna.. – 2001. URL: <https://www.unodc.org/pdf/crime/gracpublications/manual.pdf>.
13. Конвенція з боротьби з підкупом посадових осіб іноземних держав у разі проведення міжнародних ділових операцій: Королівство Бельгія від 21.11.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_154
14. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос): Опр. Об'єдн. Націй від 31.10.2003 р. : URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16
15. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173): Конвенція Ради Європи від 27.01.1999 р. № ETS173 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101
16. Metodologija za procenu rizika od korupcije u propisima. 2021. URL: <https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/04/ASKMetodologijaweb.pdf>
17. Міжамериканська конвенція проти корупції URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_089#Text
18. Ніжинська І.С. Міжнародні конвенції як засіб боротьби з корупцією. *Наше право*. 2013. №12 URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21F=MT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Nashp_2013_12_29
19. О неподкупности: Закон Респубики Молдова от 25-05-2017 № 82 URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120706&lang=ru
20. Онищук І. Моніторингова експертиза нормативно-правових актів на наявність корупціогенних чинників: міжнародний досвід *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. №3 URL: <http://www.chasopysnapu.gr.gov.ua/ua/pdf/3-2015/onischuk.pdf>.
21. Про створення групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO): Угода. URL: Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_145
22. Статут Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_144
23. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : Ради Європи від 04.11.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102