

ЕВОЛЮЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГЛАМЕНТУЄ ВІДНОСИНИ, ЩО ВИНИКАЮТЬ ПІД ЧАС ПРОВАДЖЕННЯ ПРОЦЕДУР АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В УКРАЇНІ

EVOLUTION OF LEGISLATION REGULATING RELATIONS OCCURRING DURING ANTI-CORRUPTION EXAMINATION PROCEDURES IN UKRAINE

Жиленко Н.В., аспірант кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки

Сумський державний університет

Статтю присвячено питанням розвитку законодавства, яке регламентує відносини, що виникають під час провадження процедур антикорупційної експертизи в Україні. Указано й доведено, що процедура антикорупційної експертизи є відносно новим порівняно з багатьма іншими засобом із протидії корупційним проявам, що містяться й регламентовані нормами чинного вітчизняного законодавства. Підкреслено важливість подальшого розроблення відповідних положень законодавства з метою помітного якісного посилення ролі процедури антикорупційної експертизи як засобу з мінімізації корупційних ризиків.

Досліджено основні передумови, що слугували підґрунтям для запровадження й поступового вдосконалення процедури антикорупційної експертизи у вітчизняному правовому полі. Запропоновано авторську періодизацію ключових етапів розвитку законодавства, яке регламентує відносини, що виникають під час провадження процедур антикорупційної експертизи в Україні. Зокрема, зроблено спробу обґрунтувати доцільність існування саме таких хронологічних рамок розвитку законодавства, яке регламентує відносини в аналізованій сфері: 1) 2008–2009 рр.; 2) 2009–2010 рр.; 3) 2011–2013 рр.; 4) 2014 р. – дотепер. Зауважено, що ключовими критеріями вказаної градації пропонується вбачати Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» від 11.09.2009 та інші ініціативи на нормативному рівні (перший етап), а також прийняття профільних законодавчих актів, якими закладаються базові засади реалізації державної політики у цій сфері (закони України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11.06.2009 № 1506-VI, «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI та «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII).

Ключові слова: антикорупційна експертиза, запобігання, засади, корупція, протидія, розвиток.

The scientific article is devoted to the development of legislation that regulates the relations that arise during the procedures of anti-corruption expertise in Ukraine. It is pointed out and proved that the procedure of anti-corruption expertise is a relatively new, compared to many others, means of counteracting corruption, which are contained and regulated by the current domestic legislation. The importance of further development of the relevant provisions of the legislation in order to significantly strengthen the role of the anti-corruption expertise procedure as a means of minimizing corruption risks is noted and emphasized.

The main preconditions that served as a basis for the introduction and gradual improvement of the procedure of anti-corruption expertise in the domestic legal field are considered and investigated. The author's periodization of key stages of development of the legislation which regulates the relations arising during carrying out of procedures of anti-corruption examination in Ukraine is offered. In particular, an attempt is made to substantiate the expediency of the existence of such chronological framework for the development of legislation that regulates relations in the analyzed area: 1) 2008-2009; 2) 2009-2010; 3) 2011-2013; 4) 2014 - the present time. It is noted that the key criteria of this gradation is the Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine "On the state of crime in the state and coordination of public authorities in combating crime and corruption" from 11.09.2009 and other manifestations of initiatives at the regulatory level stage), as well as the adoption of relevant legislation, which lays down the basic principles of state policy in this area (Laws of Ukraine "On Principles of Prevention and Counteraction to Corruption" of 11.06.2009 № 1506-VI, "On Principles of Prevention and Counteraction to Corruption" from 07.04.2011 № 3206-VI and "On prevention of corruption" from 14.10.2014 № 1700-VII).

Key words: anti-corruption expertise, prevention, principles, corruption, counteraction, development.

Актуальність дослідження. Україна давно стала на шлях розбудови національної правової системи відповідно до загальновідомих провідних іноземних практик та поділяючи цінності європейського співтовариства. Намагання дотримання балансу між національними інтересами та принципами провадження європейської правової політики в умовах дії низки деструктивних чинників неодноразово ускладнювали, уповільнювали чи унеможлилювали належне вивчення і запозичення досвіду закордонних держав. Це, безумовно, стосується й антикорупційних заходів запровадження деяких із них, що відбувалося значно пізніше порівняно з більшістю країн. Варто підкреслити, що йдеться і про ті країни, які політично перебували в одній системі координат з Україною, декларуючи курс на систематичну й комплексну протидію корупційним проявам.

Це стосується й процедур антикорупційної експертизи, адже національне законодавство, яке формувало її організаційно-правову основу, почало розроблятися і впроваджуватися відносно нещодавно. З огляду на це, вартим уваги буде питання дослідження розвитку законодавства, яке регламентує відносини, що виникають під час провадження процедур антикорупційної експертизи в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Хочеться зауважити, що в літературі не зустрічаються комплексні

напрацювання, присвячені проблематиці розвитку законодавства, яке регламентує відносини, що виникають під час провадження процедур антикорупційної експертизи в Україні. Водночас зустрічаються окремі дослідження, в яких деяким аспектам зазначеної позиції присвячено увагу. Йдеться про роботи В.А. Бондаренка, М.В. Романюка, Н.В. Сметіної, С.О. Шатрави, С.В. Якимова та деяких інших.

Мета дослідження. Метою роботи є дослідження питання розвитку законодавства, яке регламентує відносини, що виникають під час провадження процедур антикорупційної експертизи в Україні, а також формування авторської періодизації становлення останньої.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж виокремлювати та надавати характеристику документів, які у різні історичні проміжки незалежності формували правову основу для зазначеної експертизи в Україні, слід сфокусувати увагу саме на передумовах запровадження аналізованої процедури. Зважаючи на мету дослідження й предмет наукового інтересу і не вдаючись у деталізацію ключових висхідних передумов, зауважимо, що базовою обставиною, яка зумовила необхідність радикально посилити вітчизняне антикорупційне законодавство, стала ратифікація ключових визнаних міжнародних антикорупційних документів, насамперед одного з фундаментальних –

Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173) від 27.01.1999 № ETS173 [1], яку Україною було ратифіковано у 2006 р. Також був ратифікований і Додатковий протокол [19] до вищезгаданого міжнародного акту, який містить низку положень, вартих уваги з позиції розбудови проєвропейської антикорупційної структури.

Більше того, Україною офіційно було визнано й Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 [2], відповідно до якої держави-учасниці зобов'язуються сформуванню й санкціонувати правові механізми захисту прав та законних інтересів громадян, порушених чи оспорюваних за наслідками корупційних діянь [2]. Слід також виділити у цьому контексті й Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 [3] як один із важливих документів у межах окресленого вектору наукового дослідження. Цим актом декларувалися ключові аспекти з питань запобігання й протидії корупційним проявам у міжнародних масштабах. Його метою слушно вважати й намагання формування уніфікованих дієвих підходів до системної протидії аналізованому явищу країнами-учасницями [3].

Основним сукупним правовим наслідком за перерахованими документами стало взяття Україною зобов'язань із комплексної модернізації антикорупційної інфраструктури. Безумовно, ключовим вектором роботи уповноважених владних інституцій було розроблення нових якісних нормативно-правових актів, а також упровадження необхідних норм і положень до чинного законодавства.

Одним із ключових тогочасних акцентів став орієнтир на запровадження антикорупційної експертизи в Україні. У Постанові КМУ «Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики» від 04.06.2008 № 532 [4] передбачалося зобов'язання Міністерства юстиції разом з Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики у строк до 15.07.2009 на розгляд КМУ подати проєкт методики проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів [4]. Пізніше у Рішенні Ради національної безпеки і оборони України «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» від 11.09.2009 [5] відповідності до пп. 2 п. 4 наголошувалося на потребі «...реального впровадження антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів» [5]. Зважаючи на конституційну роль цієї установи, можна виправдано припустити існування стійких намірів щодо потреби впровадження вказаної процедури.

Першим фактом об'єктивізації норм, що закладають правові основи для антикорупційної експертизи, закономірно слід вважати прийняття ЗУ «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11.06.2009 № 1506-VI [6], яким закладалися тогочасні основні засади запобігання та протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок учинення корупційних правопорушень шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави [6]. Зважаючи на вибрану тематику наукового дослідження, окрему увагу присвятимо положенням, що стосуються антикорупційної експертизи. Відповідно до ч. 1 ст. 13 вищезгаданого документа, була надана загальна характеристика вказаної експертизи, а також визначено підстави для її застосування [6]. Ч. 2 ст. 13 містить перелік нормативно-правових актів, які підлягають перевірці у рамках антикорупційної експертизи [6]. Ч. 3 ст. 13 визначає групи суб'єктів, які уповноважені провадити цю експертизу [6].

Стосовно самих процедурних аспектів такої перевірки, то на реалізацію положень вищерозглянутого закону було затверджено Постанову КМУ «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів» від 08.12.2009 № 1346 [7]. Положеннями цієї Методології було регламентовано ключові етапи (алгоритм дій і методологія) проведення анти-

корупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів. Також суттєва увага присвячувалася питанням щодо визначення й характеристики основних корупціогенних чинників та рекомендацій з їх усунення. У рамках окресленого питання доцільно згадати й урядову Постанову «Питання реалізації державної антикорупційної політики» від 16.09.2009 № 1057 [8], відповідно до якої визначався порядок проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, що також тягло за собою внесення коректив до деяких інших підзаконних документів. Слід зазначити, що в 2010 р. Міністерство юстиції України своїм наказом «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» від 23.06.2010 № 1380/5 [9] посилило роль і вплинуло на питання певного реального ефекту від цієї процедури.

Подальші фундаментальні відчутні зміни з погляду правового забезпечення в антикорупційному законодавстві були викликані прийняттям у 2011 р. чергового профільного нормативно-правового акту. Йдеться про ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI [10], яким закладалися нові основи та принципи регулювання суспільних відносин в аналізованій сфері. Зважаючи на задані антикорупційні тренди й існування тих самих міжнародних зобов'язань, питанню антикорупційної експертизи також знайшлося місце. У ч. 1 ст. 15 цього документу містилися обґрунтування доцільності й загальна характеристика підстав застосування аналізованої процедури [10]. У ч. 2 ст. 15 названо вичерпний спектр суб'єктів, уповноважених провадити антикорупційну експертизу [10]. Ч.ч. 3–4 ст. 15 визначали перелік нормативно-правових актів, що підлягають перевірці в обов'язковому порядку. Також було виокремлено сферу правового регулювання відносин, відповідні нормативно-правові документи до якої підлягали обов'язковій перевірці [10].

Слід відзначити, що процедурні питання відносно проведення таких заходів у рамках вищезгаданого законодавчого документу були закріплені в Наказі Міністерства юстиції України «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи» від 05.08.2013 № 1608/5 [11]. Наказ містив правові механізми проведення цієї експертизи нормативно-правових актів та їхніх проєктів, визначав завдання такої експертизи тощо. Окрема комплексна увага присвячувалася таким питанням, як антикорупційна експертиза: а) чинних нормативно-правових актів; б) нормативно-правових актів, які підлягають державній реєстрації; в) проєктів нормативно-правових актів [11]. Також у 2012 р. Міністерством юстиції України було надано роз'яснення про роль антикорупційної експертизи як засобу запобігання корупції [12].

Наступним вагомим «поштовхом» для організаційно-правового вдосконалення існуючих механізмів антикорупційної експертизи стала ратифікація Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 (далі – Угода про асоціацію України з ЄС) [13]. Названий стратегічно важливий документ націлений на комплексне реформування широкого спектру існуючих процедур правового врегулювання суспільних відносин.

В аспекті антикорупційного законодавства з приводу антикорупційної експертизи було прийнято новий профільний ЗУ «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [14], Наказом Міністерством юстиції України «Деякі питання проведення антикорупційної експертизи» від 18.03.2015 № 383/5 [15] затверджено новий порядок проведення антикорупційної експертизи. Також слід наголосити, що у 2017 р. Наказом Міністерством юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» від 24.04.2017

№ 1395/5 [16] було затверджено й оновлену методологію проведення антикорупційної експертизи. Дещо пізніше, у 2019 р., внеслися зміни до зазначеної Методології [16] згідно з Наказом вищезгаданого центрального органу виконавчої влади «Про внесення змін до Методології проведення антикорупційної експертизи» від 01.11.2019 № 3355/5 [17] із метою вдосконалення окремих аспектів у рамках досліджуваної діяльності.

Слід зазначити, що розвиток законодавства із цього питання стосувався й нижчих рівнів правового врегулювання відносин в окресленій сфері. Йдеться про відповідну роботу суб'єктів, уповноважених провадити антикорупційну експертизу. Наприклад, рішенням Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики було затверджено «Регламент розгляду Комітетом проєктів нормативно-правових актів» від 12.03.2020, протокол № 31 [18]. Указаний документ упорядковував і регламентував порядок дій під час реалізації процедур здійснення антикорупційної експертизи відповідних об'єктів для перевірки. Подібна практика зустрічається й під час поки що нетривалої роботи Національного агентства з питань запобігання корупції. Так, Наказом вказаного суб'єкта «Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції» від 29.07.2020 № 325/20 [19] затверджено порядок проведення антикорупційної експертизи згаданим центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Більше того, цією ж інституцією в одному з наступних наказів, а саме «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції» від 20.10.2020 № 470/20 [20], визначалася й регламентувалася власна методологія проведення вищезгаданої експертизи.

Висновки. Еволюція законодавства, яке регламентує відносини, що виникають під час провадження про-

цедур антикорупційної експертизи в Україні, порівняно з багатьма іншими антикорупційними заходами має нетривалу історію. Цьому сприяла сукупність чинників, які в різні історичні періоди неодноразово ускладнювали, уповільнювали чи унеможливили антикорупційну політику держави.

Розвиток правового забезпечення національної процедури антикорупційної експертизи, його актуалізація й поживлення спочатку був викликаний ратифікацією пакету ключових антикорупційних міжнародних документів, а пізніше залежав винятково від пріоритетів державної політики в аналізованій сфері. Починаючи саме з 2010 р. і донині вказані проблематики приділялася предметна й вагомим фахова увага. Це, відповідно, призвело до появи низки конструктивних зрушень із позицій нормотворчих, правозастосовних, науково-дослідних й інших боків.

Щодо етапів еволюції законодавства у цій сфері, то пропонується такі хронологічні рамки: 1) 2008–2009 рр.; 2) 2009–2010 рр.; 3) 2011–2013 рр.; 4) 2014 р. – дотепер. Основними критеріями такої градації є Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» від 11.09.2009 та інші прояви ініціатив на нормативному рівні (перший етап), а також подальше прийняття профільних законодавчих актів, якими закладаються базові засади реалізації державної політики у цій сфері. Як було встановлено, саме після прийняття останніх відповідними центральними органами виконавчої влади й іншими суб'єктами вживалися правові заходи, орієнтовані на розроблення й затвердження документів, які регламентували процедурні аспекти проведення такої експертизи, визначали методологію оцінювання тощо, іншими словами, мали базові ознаки завершеного циклу формування комплексного механізму проведення антикорупційної експертизи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) : Конвенція Ради Європи від 27.01.1999 № ETS173. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.
2. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : Конвенція Ради Європи від 04.11.1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Конвенція Організації Об'єднаних Націй від 31.10.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
4. Деякі питання реалізації державної антикорупційної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2008 № 532 (втрапила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2008-п#Text>.
5. Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11.09.2009 (втрапило чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0012525-09#Text>.
6. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009 № 1506-VI (втрапило чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1506-17#Text>.
7. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 № 1346 (втрапило чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1346-2009-п#Text>.
8. Питання реалізації державної антикорупційної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 1057 (втрапило чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-2009-п#Text>.
9. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 № 1380/5 (втрапило чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10#Text>.
10. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI (втрапило чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#Text>.
11. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 05.08.2013 № 1608/5 (втрапило чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1325-13#Text>.
12. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 21.05.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12#Text>.
13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
14. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
15. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15#Text>.
16. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text>.
17. Про внесення змін до Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 01.11.2019 № 3355/5. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/MUS32700?an=1&ed=2019_11_01.
18. Регламент розгляду Комітетом проєктів нормативно-правових актів : Рішення Комітету Верховної Ради України з питань антикорупційної політики від 12.03.2020, протокол № 31. URL: <https://crimcor.rada.gov.ua>.
19. Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.07.2020 № 325/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0787-20#Text>.
20. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 20.10.2020 № 470/20. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/nakaz-vid-20-10-2020-470-20-pro-zatverdzhennya-metodologiyi-provedennya-antykoryuptsiynoyi-ekspertyzy-natsionalnym-agentstvom-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi/>.