

ДЕЯКІ ПИТАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті здійснено аналіз поглядів науковців та законодавців на сутність, засади та суб'єктів проведення антикорупційної експертизи. Суб'єктами проведення громадської або незалежної антикорупційної експертизи є громадські ради, фахівці державних органів, підприємств, установ, організацій, представники громадськості, міжнародні експерти. Сформульовано вимоги до незалежних експертів, запропоновано на рівні Міністерства юстиції України розробити механізм акредитації незалежних експертів, уніфікувати вимоги до висновків офіційної та громадської антикорупційної експертизи. Обґрунтовано доцільність використання висновку антикорупційної експертизи як доказу в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: *корупція, антикорупційна експертиза, експерт, нормативно-правовий акт, докази в адміністративному судочинстві, висновок антикорупційної експертизи.*

В статье осуществлен анализ взглядов ученых и законодателей на сущность, принципы и субъекты проведения антикоррупционной экспертизы. Субъектами проведения общественной или независимой антикоррупционной экспертизы являются общественные советы, специалисты государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, представители общественности, международные эксперты. Сформулированы требования к независимым экспертам, на уровне Министерства юстиции Украины предложено разработать механизм аккредитации независимых экспертов, унифицировать требования к выводам официальной и общественной антикоррупционной экспертизы. Обоснована целесообразность использования заключения антикоррупционной экспертизы в качестве доказательства в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: *коррупция, антикоррупционная экспертиза, эксперт, нормативно-правовой акт, доказательства в административном судопроизводстве, заключение антикоррупционной экспертизы.*

The article analyzes the views of scientists and legislators on the nature, principles and subjects of anti-corruption expertise. The subjects of public or independent anti-corruption expertise are public councils, specialists of state bodies, enterprises, institutions, organizations, members of the public, international experts. Requirements for independent experts were formulated, at the level of the Ministry of Justice of Ukraine it was proposed to develop a mechanism for the accreditation of independent experts, to unify the requirements for the conclusions of the official and public anti-corruption expertise. The expediency of using the conclusion of anti-corruption expertise as evidence in administrative proceedings is substantiated.

Key words: *corruption, anticorruption expert examination, expert, normative-legal act, evidence in administrative legal proceedings, conclusion of anticorruption expert examination.*

Вступ. Ефективна реалізація антикорупційної політики будь-якої держави, в тому числі України, можлива за умов застосування всіх доступних засобів правового, організаційного, економічного та технічного характеру. Загрозливі корупційні тенденції спонукають до пошу-

© РОМАНЮК М.В. – юрист, експерт-оцінювач, директор (ПП Консалтингова Група «АРГО-ЕКСПЕРТ»), аспірант (Навчально-науковий інститут права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом)

ку нових та розвитку наявних механізмів боротьби з корупцією. Антикорупційна експертиза є одним з ефективних механізмів стримування корупції в усіх сферах життєдіяльності сучасного українського суспільства, який позитивно зарекомендував себе в Україні та світі. Активне запровадження антикорупційної експертизи в нормотворчому процесі України почалось у 2011 р. Новий етап розвитку правового регулювання підстав та порядку проведення антикорупційної експертизи розпочався у 2015 р. та триває досі, залишаючи низку задекларованих, але неврегульованих питань. Означене зумовлює актуальність вибраної проблематики.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз поглядів науковців на зміст антикорупційної експертизи, суб'єктів її проведення, формулювання вимог до незалежних експертів та можливість використання висновку антикорупційної експертизи як доказу в адміністративному судочинстві.

Результати дослідження. З'ясуванню сутності антикорупційної експертизи присвячують свої дослідження фахівці з різних юридичних спеціальностей. Такі науковці, як С.В. Якимова [2], С. В. Матковський [3] зараховують антикорупційну експертизу нормативно-правових актів до кримінологічної експертизи. Своєю чергою, С.О. Шатрава [4, с. 110], Е.В. Талапіна [5] зазначають, що антикорупційна експертиза є складовою частиною правової експертизи. Правова (у т.ч. антикорупційна) експертиза показують взаємозв'язок та взаємозумовленість двох видів галузей юридичних знань: юридичної техніки (з одного боку) та герменевтики, тлумачення правових норм (з іншого боку) [6]. О.Р. Дашковська [7, с. 20] вважає антикорупційну експертизу складовою частиною єдиного правового моніторингу нормативних правових актів.

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», антикорупційна експертиза – це діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи в поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних із корупцією. Антикорупційна експертиза проводиться з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється Міністерством юстиції України згідно із затвердженим ним щорічним планом. 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 [1].

Згідно з Порядком проведення антикорупційної експертизи, затвердженим Наказом Міністерства юстиції України № 383/5 від 18.03.2015 р. [8], завданнями антикорупційної експертизи є: 1) проведення комплексного дослідження нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів із метою виявлення факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень; 2) підготовка обґрунтованих висновків щодо наявності або відсутності в нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів норм, які можуть сприяти вчиненню корупції, наданню пропозицій та рекомендацій щодо їх усунення. Методологія проведення антикорупційної експертизи визначена Наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» № 1395/5 від 24.04.2017 р. [16]. З метою здійснення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів Міністерство юстиції може залучати в установленому порядку фахівців державних органів, інших підприємств, установ, організацій, а також експертів міжнародних організацій, представників громадських об'єднань.

Чинне національне антикорупційне законодавство передбачає проведення двох видів антикорупційних експертиз: державної, тобто офіційної, та громадської, або незалежної. Суб'єктами проведення офіційної антикорупційної експертизи є Міністерство юстиції України, комітет Верховної Ради України з питань запобігання та протидії корупції, Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Суб'єктами проведення громадської або незалежної антикорупційної експертизи є громадські ради, фахівці державних органів, підприємств, установ, організацій, представники громадськості, міжнародні експерти. Проте вказаний перелік суб'єктів не є вичерпним.

На думку О.Р. Дашковської, антикорупційна експертиза може здійснюватися, по-перше, безпосередньо розробниками нормативно-правових актів (вченими, комітетами Верховної Ради України), по-друге, співробітниками правових та аналітичних служб (департаментів, управлінь), по-третє, це може бути незалежна експертиза інститутів громадянського суспільства (громад-

ських організацій, торгово-промислових палат тощо) і, звичайно, експертиза з метою здійснення правового контролю, виявлення корупційних факторів у процесі здійснення державної реєстрації органами Міністерства юстиції України [7, с. 20]. В.О. Іванцов визначає види антикорупційної експертизи через суб'єктів її проведення: а) Міністерством юстиції України; б) комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією; в) Національним агентством з питань запобігання корупції; г) фахівцями державних органів, інших підприємств, установ, організацій, а також експертами міжнародних організацій; г) представниками громадськості [9, с. 42].

Міністерство юстиції України відповідно до покладених на нього завдань здійснює в установленому законодавством порядку антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, а також розробляє за її результатами рекомендації щодо усунення виявлених факторів, що спричиняють або можуть спричинити вчинення корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень (п. 6 ч. 4 Положення) [10]. Обов'язкова 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.

Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції проводить обов'язкову антикорупційну експертизу законопроектів, внесених на розгляд Верховної Ради України. У період вересня 2018 р. – січня 2019 р. вказаним комітетом отримано 663 доручень Голови Верховної Ради України щодо здійснення антикорупційної експертизи законопроектів та підготовки експертного висновку щодо їх відповідності вимогам антикорупційного законодавства. За цей самий період Комітетом затверджено 806 експертних висновків щодо проектів нормативно-правових актів, із них 28 законопроектів визнані такими, що містять корупційні фактори та не відповідають вимогам антикорупційного законодавства [11].

Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, яка проводиться Національним агентством із питань запобігання корупції, є окремим від здійснюваної Міністерством юстиції України та комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, видом антикорупційної експертизи [12]. Департамент антикорупційної політики Національного агентства з питань запобігання корупції із залученням Громадської Ради при НАЗК проводить антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України. Національне агентство з питань запобігання корупції проводить антикорупційну експертизу відповідно до Рішення НАЗК № 1 від 28.07.2016 р. «Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи» [12] та Рішення НАЗК № 3223 від 29.12.2018 р. «Про забезпечення реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи» [13]. Організацію проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, насамперед із потенційно високим ступенем корупційних ризиків, забезпечує Департамент антикорупційної політики НАЗК. Строк проведення експертизи не має перевищувати 20 днів, на підготовку проекту висновку – 15 днів, оприлюднюється висновок протягом 7 днів.

Нормативно закріплено, що антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів проводиться саме як складова частина їх правової експертизи структурними підрозділами апарату Міністерства юстиції, комітетом Верховної Ради України та Департаментом антикорупційної політики НАЗК. Отже, враховуючи окремий предмет, порядок, методологію проведення антикорупційної експертизи, є підстави вважати її самостійним видом правової експертизи.

Суб'єктами проведення антикорупційної експертизи також є громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та м. Севастополі держадміністрації. Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань проводить згідно із законодавством громадську експертизу діяльності органу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які розробляє орган [15]. Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюється коштом відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб.

Так, згідно із Законом України «Про запобігання корупції» громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання

корупції мають право: проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій (п. 3 ч. 1 ст. 21) [1]. Органом проведення громадської антикорупційної експертизи, на переконання учасників Проекту USAID «Впевнений бізнес — заможна громада», можуть бути як окремих суб'єкт господарської діяльності, так і громадські асоціації або самоорганізовані об'єднання таких суб'єктів. Своєю чергою, вони можуть залучати незалежних експертів, наукові або консалтингові організації (в т.ч. іноземні), інші громадські об'єднання, або доручати їм проведення громадської антикорупційної експертизи загалом. Законодавство України не встановлює обмежень щодо правового статусу, спеціальних дозволів чи інших вимог до суб'єктів громадської антикорупційної експертизи [14, с. 10].

Проведення антикорупційної експертизи фізичними та юридичними особами лише декларується, а правові механізми її регулювання відсутні. Норми Методології [16] та Порядку [8] не передбачають жодних вимог до експертів, уповноважених на проведення антикорупційної експертизи. Ми цілком погоджуємось із позицією С.В. Якимової, що в положеннях методології проведення антикорупційної експертизи не передбачено жодних спеціальних вимог щодо осіб, які уповноважені її здійснювати як експерти. Отже, не висувається жодних вимог щодо наявності фахових професійних знань, компетентності в галузі прогнозування зміни кримінологічної ситуації у зв'язку з прийняттям нормативно-правового акта, практичного досвіду у провадженні правоохоронної чи організаційно-управлінської діяльності, що є предметом регулювання проекту [3, с. 161]. Якщо в законі задекларовано ініціювання проведення експертизи фізичними і юридичними особами та громадськими організаціями та їхнім коштом, слід передбачити вичерпний перелік суб'єктів, уповноважених на здійснення антикорупційної експертизи. Крім того, не висувається жодних вимог щодо наявності спеціальної освіти, професійних знань, здібностей до аналізу та моніторингу, практичного досвіду у провадженні діяльності, що є предметом регулювання проекту чи нормативно-правового акту. Питанням, на яке слід відповісти, є таке: чи однакові вимоги висуваються до експертів щодо проведення експертизи нормативно-правових актів державного та місцевого рівнів та чи єдину юридичну силу мають висновки офіційної та громадської експертизи? Проведення антикорупційної експертизи не лише органами державної влади, але й інститутами громадянського суспільства, в тому числі окремими громадянами, які мають статус експерта з питань проведення антикорупційної експертизи, забезпечить якість та неупередженість результатів антикорупційної експертизи.

З огляду на те, що антикорупційна експертиза є частиною правової експертизи, чи може експерт із питань права бути експертом, уповноваженим на проведення антикорупційної експертизи? Експерт із питань права є учасником судового процесу в адміністративному судочинстві. Згідно зі ст. 69 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) як експерт із питань права може залучатися особа, яка має науковий ступінь та є визнаним фахівцем у галузі права. Рішення про допуск до участі в справі експерта з питань права та долучення його висновку до матеріалів справи ухвалюється судом. Учасники справи мають право подати до суду висновок експерта у галузі права щодо: 1) застосування аналогії закону чи аналогії права; 2) змісту норм іноземного права згідно з їх офіційним або загальноприйнятим тлумаченням, практикою застосування, доктриною у відповідній іноземній державі. Висновок експерта у галузі права не є доказом, має допоміжний (консультативний) характер і не є обов'язковим для суду. Суд може посилатися в рішенні на висновок експерта у галузі права як на джерело відомостей, які в ньому містяться, та має зробити самостійні висновки щодо відповідних питань [17]. Отже, предметом висновку експерта у галузі права є застосування аналогії закону чи аналогії права, а також зміст норм іноземного права згідно з їх офіційним або загальноприйнятим тлумаченням, практикою застосування, доктриною у відповідній іноземній державі. Предметом антикорупційної експертизи є зовсім інше коло суспільних відносин, які, однак, можуть стати безпосередньо предметом публічно-правового спору або бути доказом під час вирішення такого спору в порядку адміністративного судочинства.

З огляду на наведене не можна ототожнювати висновок антикорупційної експертизи з висновком експерта з питань права. Це, своєю чергою, зумовлює закріплення статусу експерта, уповноваженого на проведення експертизи нормативно-правових актів на корупціогенність у нормах адміністративного законодавства, та розробку механізму акредитації незалежних експертів у найкоротші строки.

Порядок акредитації експертів, уповноважених на проведення експертизи нормативно-правових актів на корупціогенність, має бути розроблений Міністерством юстиції України на основі порядку та методології проведення антикорупційної експертизи з урахуванням рішень НАЗК та методологій, розроблених громадськими організаціями (Transparency International Ukraine, Центром політико-правових реформ у рамках міжнародних проектів тощо). На нашу думку, незалежний експерт має відповідати таким вимогам: по-перше, вища юридична освіта, наявність наукового ступеня, стаж практичної, аналітичної або управлінської роботи не менше 5 років, навчання/стажування з метою присвоєння кваліфікації експерта, що не працюють у державних спеціалізованих установах. Окремі вимоги мають бути встановлені до юридичної особи, в тому числі громадської організації, уповноваженої на проведення експертизи нормативно-правових актів на корупціогенність, а саме: наявність штатних співробітників у кількості не менше трьох осіб, які відповідають вимогам до фізичної особи-експерта. Експерт має добре знати законодавство, вміти користуватися базами даних, мати аналітичні та мовознавчі здібності та дослідницькі навички.

Результати дослідження. Доцільно розглянути питання щодо закріплення в Кодексі адміністративного судочинства України висновку антикорупційної експертизи як доказу у справах щодо розгляду публічно-правових спорів. Безпосереднім доказом висновок антикорупційної експертизи має стати під час розгляду окремих категорій складних справ, передбачених ст. 264 КАСУ (особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень), ст. 266 КАСУ (особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів), ст. 267 КАСУ (особливості провадження у справах за адміністративними позовами про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності), саме тих справ, які безпосередньо пов'язані з нормотворчою діяльністю органів публічної влади.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, антикорупційна експертиза є самостійним видом правової експертизи. За суб'єктами проведення виділяють офіційну (державну) та громадську (незалежну) антикорупційну експертизу, обов'язкову та ініціативну. Об'єктом антикорупційної експертизи є чинні нормативно-правові акти, нормативно-правові акти, подані на реєстрацію, проекти нормативно-правових актів загальнодержавного та місцевого рівнів. Предметом антикорупційної експертизи є безпосередньо корупціогенні фактори.

Подальших наукових досліджень потребує детальне обґрунтування використання висновку антикорупційної експертизи як доказу в адміністративному судочинстві, законодавче закріплення вимог до осіб, уповноважених на здійснення антикорупційної експертизи, механізм акредитації незалежних експертів, уніфікація вимог до висновків офіційної та громадської антикорупційної експертизи. Визначення висновку антикорупційної експертизи доказом в адміністративному судочинстві становить фундамент для виконання завдань адміністративного судочинства, а саме: справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення адміністративним судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку держави.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення 01.03.2019)
2. Матковский С.В. Правовая природа антикоррупционной экспертизы. *Российский следователь*. 2008. № 24. С. 27–30.
3. Якимова С.В. Проблемні аспекти нормативно-правової регламентації антикорупційної експертизи в Україні. *Протидія корупції: європейський досвід та українські реалії* : тези міжнародної науково-практичної конференції, Львів, 20–21 квітня 2012 р. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 176 с.
4. Шатрава С.О. Антикорупційна експертиза як засіб виявлення корупціогенних факторів у діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Право і Безпека*. 2012. № 4. С. 109–112.
5. Талапина Э.В. Об антикоррупционной экспертизе. *Журнал российского права*. 2007. № 5. С. 53.

6. Загинеї З.А. Правова експертиза як засіб виявлення недоліків тексту кримінального закону України: загальнотеоретичний аспект. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 270–273
7. Дашковська О.Р. Антикорупційна експертиза як складова єдиного правового моніторингу нормативних правових актів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 5. С. 18–21.
8. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 р. № 383/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15>.
9. Іванцов В.О. Види антикорупційної експертизи. *Актуальні питання профілактики корупційних проявів у державному секторі безпеки України в сучасних умовах* : матеріали всеукраїнської наук.-практ. конф., Дніпро, 17 червня 2016 р. Дніпро : ДДУВС, 2016. С. 41–44.
10. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF> (дата звернення 01.03.2019).
11. Звіт про підсумки роботи Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції у період вересня 2018 року – січня 2019 року : рішення Комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції від 16 січня 2019 р., протокол № 130. URL: <http://crimcor.rada.gov.ua/uploads/documents/31046.pdf>.
12. Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи : Рішення НАЗК від 28.07.2016 р. № 1. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1184-16>.
13. Про забезпечення реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи : Рішення НАЗК від 29.12.2018 р. № 3223. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/zasidannya/29.12.2018/29.12%20%283223%29.pdf>.
14. Методичні рекомендації «Громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування» / авт. колектив О. Вінніков, Ю. Веретельникова та ін. (Проект USAID «Впевнений бізнес – заможна громада»). Київ, 2015.
15. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення 01.03.2019).
16. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17> (дата звернення 01.03.2019).
17. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 01.03.2019).
18. Сербін М.М., Юнацький О.В. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів: характеристика та проблеми правового регулювання. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 272–278.