

*М. В. Плотнікова, асистент кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”, здобувач Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## **АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ**

*У статті обґрунтовується необхідність здійснення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національного банку України та надаються пропозиції щодо удосконалення правового регулювання її проведення.*

*Ключові слова: проекти нормативно-правових актів, корупційні фактори, антикорупційна експертиза, Національний банк України.*

**Постановка проблеми.** 1 липня 2011 р. набув чинності Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 07.04.2011 № 3206, яким визначено основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави [1].

21 жовтня 2011 року Президент України своїм Указом № 1001/2011 схвалив Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки [2], метою якої є зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур, за участю міжнародних організацій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Адміністративно-правовим засадам попередження та боротьби з корупцією приділяли увагу такі українські вчені, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, М. Ю. Бездольний, Д. Г. Заброда, Д. І. Йосифович, С. С. Рогульський, Є. Д. Скулиш, О. В. Ткаченко, Р. М. Тучак, І. І. Яцків. Досліджувалися також і кримінально-правові та кримінологічні аспекти боротьби із корупцією (Л. І. Аркуша, М. І. Мельник). Значна увага вивченню цього явища приділяється і в науці державного управління (О. Я. Прохоренко, С. С. Сergygin), політології (Є. В. Невмержицький), економіки (Ф. В. Абрамов, Г. С. Буряк, М. І. Флейчук). Слід зазначити, що цікавість до цієї теми посилюється з постійними спробами законодавця нормативно врегулювати питання

запобігання та боротьби з цим негативним явищем.

Як зазначає Ю. О. Тіхоміров, корупційні прояви найчастіше пов'язані з правотворчістю та правозастосуванням. На думку автора, правові акти владного характеру, які видають державні та муніципальні органи, визначають юридичні статуси, режими та соціально-правові ролі всіх суб'єктів права. Відступлення ж від приписів правових норм, їх корисне тлумачення і використання слугує живильним ґрунтом для корупції. В цьому і полягає юридичний парадокс корупції: починаючись з правових актів, корупція “фінішує з ними” [8, с. 1].

Відхилення при підготовці та формулюванні правових норм Ю. О. Тіхоміров поділяє на юридичні помилки, які допускаються невідомо внаслідок невисокої правової кваліфікації розробників, та корупційні фактори, які допускають свідомо чи з недбалості, і які породжують ризик корупційних проявів [8, с. 9]. Наявність у нормативно-правових актах положень, які дозволяють посадовій особі на власний розсуд визначати варіанти її поведінки під час взаємодії з іншими суб'єктами, і є такими факторами, які можуть породити корупційні прояви.

Саме тому серед основних напрямів реалізації Національної антикорупційної стратегії передбачається і удосконалення антикорупційної експертизи шляхом запровадження багатоступеневої методики оцінки корупційних ризиків у законодавстві: на рівні розробників проектів нормативно-правових актів (як формалізована самооцінка); на рівні Міністерства юстиції України (як офіційна антикорупційна експертиза проекту нормативно-правового акта); на рівні громадської експертизи, яка забезпечується існуванням

прозорі процедури нормопроекування та доступністю інформації для громадськості [2].

Так, у ст. 15 Закону України № 3206 встановлюється порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Окремим питанням проведення даної експертизи вже приділяли увагу Д. І. Йосифович [3] та Є. Д. Скулиш [4]. Однак в юридичній літературі як при характеристиці підзаконних нормативно-правових актів, так і при аналізі антикорупційних заходів щодо проектів нормативно-правових актів, нормативно-правовим актам Національного банку України (далі – НБУ) окрема увага не приділяється. Особливе місце НБУ в системі державної влади і його важлива роль в забезпеченні, принаймні, економічної стабільності, на нашу думку, і зумовлює актуальність даної теми.

Отже, **метою** даної статті є характеристика здійснення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів НБУ, виявлення недоліків правового регулювання та надання пропозицій щодо їх удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Реалізуючи покладені на нього Конституцією та законами функції, НБУ використовує різні способи впливу на діяльність банків, що позначається як на грошовому, так і на реальному секторі економіки. Значною мірою ця діяльність пов'язана з виданням нормативно-правових актів НБУ.

Згідно зі ст. 2 Закону України “Про банки і банківську діяльність” нормативно-правові акти Національного банку України – це акти, що видаються Національним банком України у межах його повноважень на виконання цього та інших законів [6].

Як зазначає В. Л. Кротюк, нормотворчість є основною формою виконання НБУ своїх функцій [7, с. 59]. Відповідно до ст. 56 Закону “Про Національний банк України” нормативно-правові акти НБУ приймаються виключно у формі постанов Правління, якими затверджуються інструкції, положення, правила [5]. В. П. Приходько за змістом нормативно-правові акти НБУ поділяє на ті, що встановлюють організаційно-правові засади банківської системи України та ті, що стосуються порядку здійснення банківської діяльності [9, с. 134].

Загальновідомо, що корупційні прояви стають можливими тоді, коли повноваження посадових осіб передбачають можливість на власний розсуд визначати зміст рішення або вибрати один з варіантів прийняття рішення. Тому саме ті постанови Правління НБУ, які

визначають його взаємовідносини з комерційними банками, можуть містити положення, які Ю. О. Тіхоміров назвав корупційними факторами. Адже загальні положення щодо повноважень посадових осіб НБУ, які уповноважені здійснювати банківське регулювання та банківський нагляд, визначаються законами України “Про Національний банк України” і “Про банки та банківську діяльність”, але конкретизуються саме в нормативно-правових актах НБУ.

Як зазначається в економічній літературі, найбільш шкідливою для суспільства є системна корупція, яка виникає, коли політики намагаються використати свій вплив для того, щоб лише позичальники, які підтримують правлячу партію, отримували преференції. З іншого боку, і позичальники можуть намагатися вплинути на політиків, вимагаючи від них лобіювання тих змін у політиці регулювання і нагляду за банківською діяльністю, впровадження яких піде на користь виключно зацікавлених осіб [10, с. 177].

Корупційні прояви у сфері державного регулювання діяльності банків можливі при реалізації функції банківського нагляду чи здійсненні індивідуального регулювання. Так, наприклад, відповідно до п. 4.12 Постанови Правління НБУ № 306 від 08.09.2011 “Про затвердження деяких нормативно-правових актів Національного банку України” [12] Комісія Національного банку України з питань нагляду та регулювання діяльності банків при погодженні набуття істотної участі в банку використовує принцип мовчазної згоди. Якщо у зазначений строк юридичній або фізичній особі, яка звернулася щодо набуття або збільшення істотної участі в банку, не було надіслане рішення про заборону набувати істотну участь у банку, то таке набуття вважається погодженим. Таким чином, з одного боку, застосування принципу мовчазної згоди виключає затягування розгляду питання, тому що протягом трьох місяців воно буде вирішено. З іншого боку, стає можливим навмисне затягування моменту прийняття рішення, поки не закінчиться тримісячний строк, щоб фізична чи юридична особа, яка бажає набути істотну участь в банку, могла це зробити.

Наведений приклад є фактором, який може зумовити вчинення корупційних правопорушень. Саме через можливість їх вчинення при здійсненні банківського регулювання та нагляду важливим, на нашу думку, є запровадження аналізу проектів нормативно-правових актів

НБУ на предмет наявності в них корупційних факторів.

З прийняттям Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 07.04.2011 № 3206 з 1 липня 2011 року здійснюється регулювання протидії корупції на законодавчому рівні [1]. Відповідно до ч. 1 ст. 15 цього Закону запроваджується антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів. Метою цієї експертизи є виявлення у проектах нормативно-правових актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій щодо їх усунення.

Повноваження проводити таку експертизу, визначати її методологію та порядок оприлюднення результатів надаються Міністерству юстиції України. Результати антикорупційної експертизи підлягають обов'язковому розгляду під час прийняття рішення щодо видання (прийняття) відповідного нормативно-правового акта.

Однак відповідно до ч. 2 ст. 15 зазначеного Закону обов'язковій антикорупційній експертизі підлягають лише проекти законів України, проекти актів Президента, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. А нормативно-правові акти НБУ до даної категорії не потрапляють, адже він не належить до центральних органів виконавчої влади.

На виконання норм Закону була затверджена Методологія проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів [11], в п. 1.3 якої надається визначення корупціогенного фактора (в широкому розумінні), тобто здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами створювати ризик вчинення корупційних правопорушень.

Згідно з цією методологією антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних факторів буде проводитися як складова правової експертизи проекту нормативно-правового акта. Результати проведення експертизи відображаються у висновку Міністерства юстиції за результатами правової експертизи проектів нормативно-правових актів, в якому робиться загальний висновок щодо наявності корупціогенних факторів та подаються пропозиції щодо можливих шляхів доопрацювання проекту у разі їх виявлення.

Державна реєстрація нормативно-правових актів НБУ проводиться згідно зі ст. 56 Закону

“Про Національний банк України”. Їхня реєстрація здійснюється в порядку, передбаченому Наказом Міністерства юстиції № 34/5 від 12.04.2005 “Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів”.

Окрім антикорупційної експертизи, яку проводить Міністерство юстиції, ч. 3 ст. 15 Закону № 3206 передбачає можливість проведення громадської експертизи за ініціативою фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб. Проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів та оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

**Висновки.** На підставі викладеного можна зробити такі висновки. Безумовно, корупція, проникаючи до всіх органів державної влади, є фактором, який створює реальну загрозу національній безпеці. В галузі здійснення державного регулювання діяльності банків Національним банком України також можливі корупційні прояви. Складовою системи боротьби з корупцією в державі стало проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, яке здійснюється Міністерством юстиції України під час здійснення правової експертизи проекту нормативно-правового акта.

Тому, на нашу думку, запровадження антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національного банку України є доцільним, однак, по-перше, слід визначити на законодавчому рівні обов'язковість її проведення. По-друге, необхідно удосконалити порядок проведення правової експертизи Міністерством юстиції, і, по-третє, варто передбачити здійснення обов'язкової громадської антикорупційної експертизи проектів цих нормативно-правових актів, наприклад, асоціацією українських банків.

### Список літератури

1. Про засади запобігання і протидії корупції [Текст] : закон України від 07.04.2011 № 3206 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
2. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки [Текст] : указ Президента від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 // Урядовий кур'єр. – 27.10.2011. – № 199.
3. Йосифович Д. І. Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів як засіб участі громадськості у запобіганні корупції [Текст] / Д. І. Йосифович // Митна справа. – 2011. – № 6(78). – Частина 2. – Книга 2. – С. 728–731.
4. Скулиш Є. Д. Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів [Текст] / Є. Д. Скулиш // Порівняльно-правові дослідження. – 2009. – № 1. – С. 131–136.
5. Про Національний банк України [Текст] : закон України від 20 травня 1999 р. № 679-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29 (23.07.99). – Ст. 238.
6. Про банки і банківську діяльність [Текст] : закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5–6 (09.02.2001). – Ст. 30.
7. Кротюк В. Л. Національний банк – центр банківської системи України. Організаційно-правовий аналіз [Текст] / В. Л. Кротюк. – К. : Ін Юре, 2000. – 248 с.
8. Правовые акты: антикоррупционный анализ [Текст] : научно-практическое пособие / [И. С. Власов и др.] ; отв. ред. : Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева, В. Н. Найденко; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; Научно-исследовательский центр ФСБ России. – М. : Юридическая фирма “Контакт”. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 176 с.
9. Приходько В. П. Джерела банківського права: характеристика та перспективи розвитку [Текст] : монографія / В. П. Приходько. – Суми : Мрія, 2010. – 232 с.
10. Онікієнко С. В. Суспільне регулювання банківської діяльності [Текст] / Онікієнко С. В. // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2010. – № 3(9). – С. 176–178.
11. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів” [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 № 1380/5 // Законодавство України / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>. – Назва з екрану.
12. Про затвердження деяких нормативно-правових актів Національного банку України” [Електронний ресурс] : постанова Правління Національного банку України від 08.09.2011 № 306 // Законодавство України / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1203-11>.

Отримано 13.02.2012

### Аннотація

*В статтє обосновується необходимость проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов Национального банка Украины и делаются предложения по усовершенствованию правового регулирования ее проведения.*

### Summary

*The article grounded the need for anti-corruption expertise of draft legal acts of National Bank of Ukraine and provided offers for improving the legal regulation of its conduct.*

Плотнікова, М.В. Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів Національного банку України [Текст] / М.В. Плотнікова // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1 (6). – С. 94–97.