

УДК 342.9:343.353:351.74

С. О. ШАТРАВА,

кандидат юридичних наук, доцент,

*доцент кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки*

Харківського національного університету внутрішніх справ

АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ЗАСІБ ВИЯВЛЕННЯ КОРУПЦІОГЕННИХ ФАКТОРІВ У ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

З'ясовано правову природу проведення антикорупційної експертизи в діяльності суб'єктів публічної адміністрації та визначено шляхи щодо її вдосконалення.

Однією з умов виникнення корупції в Україні є недосконалість законодавства, що дозволяє «хапким на руку» посадовим особам використовувати надані їм службові повноваження та пов'язані з цим можливості для одержання неправомірної вигоди або приймати обіцянки такої вигоди для себе чи інших осіб, уникаючи при цьому покарання [1]. На зменшення масштабів проблем, що виникають унаслідок недосконалості законодавства, покликана антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, обов'язковість проведення якої передбачено ст. 15 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», оскільки

саме цей інструмент є одним зі шляхів протидії корупції, що дозволяє викоринити корупціогенні норми ще на етапі підготовки проектів нормативно-правового актів [2, с. 77–78].

Слід відзначити, що значний внесок у дослідження проблем протидії корупції зробили такі вітчизняні вчені, як С. М. Алфьоров, Л. В. Багрій-Шахматов, В. М. Гарашук, Д. Г. Заброда, О. Г. Кальман, З. Р. Кисіль, М. В. Маринюк, О. А. Мартиненко, М. І. Мельник, Ю. П. Мірошник, О. П. Нагорний, О. В. Ткаченко, С. А. Шалгунова тощо.

Окремі питання, пов'язані із діяльністю органів публічної адміністрації та забезпеченням

законності й дисципліни в їх діяльності, були висвітлені в наукових роботах О. М. Бандурки, В. П. Ворушила, С. М. Гусарова, О. М. Гусева, О. В. Джафарової, А. Т. Комзюка, В. В. Конопльова, Н. П. Матюхіної, О. М. Музичука, В. І. Олєфіра, В. П. Петкова тощо.

Метою даної статті є необхідність з'ясування правової природи проведення антикорупційної експертизи в діяльності суб'єктів публічної адміністрації та визначення шляхів щодо її удосконалення.

Передусім слід відмітити, що антикорупційна експертиза проводиться як складова частина правової експертизи. Слід зазначити, що визначення поняття експертизи, її юридичної природи має теоретичне і практичне значення, тому що правильне вирішення даного питання зумовлює й правильне встановлення порядку та меж застосування експертизи проектів нормативно-правових актів з метою виявлення корупційогенних норм

За останній час в Україні прийняті законодавчі акти, які регулюють проведення окремих експертиз. До них належать закони України «Про судову експертизу» [3], «Про наукову і науково-технічну експертизу» [4], «Про екологічну експертизу» [5]. Тому, на нашу думку, дослідження поняття експертизи неможливе без проведення відповідного аналізу законодавчих актів, що загалом дають законодавче визначення поняття експертизи.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» [4] наукова і науково-технічна експертиза – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінювання науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів. У ст. 1 Закону України «Про екологічну експертизу» [5] зазначено, що екологічна експертиза в Україні – вид науково-практичної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінюванні передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких можуть негативно впливати або впливають на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки. Закон України «Про судову

експертизу» [3] в ст. 1 визначає судову експертизу як дослідження експертом на основі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває у провадженні органів дізнання, попереднього слідства чи суду.

Із наведених вище законодавчих визначень бачимо, що під експертизою розуміють насамперед дослідження. Закони України «Про наукову та науково-технічну експертизу», «Про екологічну експертизу» окремо виділяють також аналіз та оцінку, а закон України «Про наукову та науково-технічну експертизу» – ще й перевірку. На наш погляд, терміни «аналіз», «оцінка» та «перевірка» є відповідними методами проведення досліджень, тому їх недоцільно виділяти при визначенні поняття експертизи.

Термін «експертиза» походить від латинського «expertus» та від французького «expertise», що означає: 1) досвідчений; 2) випробуваний [6, с. 333]. Отже, можна сказати, що будь-яка експертиза насамперед є застосуванням спеціальних знань, і саме таких, котрі пройшли апробацію досвідом.

З метою виявлення у проектах нормативно-правових актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [7] Міністерство юстиції України проводить антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів.

Необхідно вказати, що Україна не єдина держава серед країн Східної Європи, яка запровадила антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів. Так, у Російській Федерації антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів запроваджено у 2009 р. Федеральним Законом «Про антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів». Ним же встановлені положення щодо правових та організаційних засад проведення антикорупційної експертизи та визначаються органи, на які покладено завдання проведення такої експертизи. У Республіці Вірменія вимога щодо проведення антикорупційної експертизи була започаткована з 2009 р. у зв'язку з постановою Уряду Республіки Вірменія від 22 жовтня 2009 р. № 1205-Н «Про оцінку регулюючого впливу антикорупційних нормативно-правових актів». Антикорупційну експертизу в Республіці Вірменія здійснює спеціальний орган Міністерства юстиції – Агентство експертизи правових актів. Проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів в Республіці

Молдова на законодавчому рівні визначено у 2008 р. Законом Республіки Молдова «Про запобігання корупції і боротьбу з нею» [1].

Отже, міжнародний досвід певною мірою вказує, що Україна рухається шляхом, аналогічним шляху інших країн, у напрямку протидії корупції.

Таким чином, для забезпечення проведення такої роботи, Міністерством юстиції України розроблені Методичні рекомендації щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм, що затверджені наказом Міністерства юстиції від 23 червня 2010 р. № 1380/5 [8].

Методичні рекомендації сформовані на основі узагальненого вітчизняного та європейського досвіду у сфері запобігання та протидії корупції і містять у собі чіткий перелік ймовірних факторів, що можуть зумовити виникнення корупції при застосуванні певного нормативно-правового акта, а також окреслюють схему виявлення, оцінювання та усунення таких корупціогенних факторів з проекту нормативно-правового акта і їх нейтралізацію.

Під час оцінювання виявлених корупціогенних факторів особа, яка проводить експертизу, повинна обов'язково враховувати вид правотворчої діяльності і відповідно вид проекту нормативно-правового акта, що містить корупціогенні фактори. З цієї точки зору всі нормативно-правові акти поділяються на чотири групи (залежно від загрози породження корупціогенного фактора, починаючи з найменшої): 1) закони України; 2) нормативно-правові акти Президента України; 3) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України; 4) нормативно-правові акти інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування [8].

Слід зазначити, що експертизі підлягають 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; 6) інших питань, що можуть призвести до протиправного отримання благ, послуг, пільг або інших переваг матеріального та/або нематеріального характеру [8].

Крім того, під час проведення експертизи здійснюються виявлення та оцінювання таких корупціогенних факторів: 1) нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності

органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг; 3) відсутність або нечіткість адміністративних процедур; 4) відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур [8].

Особливо слід зазначити, що за результатами узагальненої практики щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних факторів за 2011 р. Міністерство юстиції України виявило корупціогенні фактори в кожному сьомому акті. Так, у 2011 р. на правову експертизу до Міністерства юстиції України надійшло 1575 проектів нормативно-правових актів і у 216 з них були виявлені норми, які містили корупційні ризики [1]. Більшість таких норм були виявлені в проектах актів у сфері земельного, цивільного та фінансового законодавства. При цьому менше таких норм виявляли у проектах законів, а найбільше – у проектах підзаконних нормативно-правових актів.

Досить часто проекти містять такий корупціогенний фактор, як неналежне визначення функцій, прав, обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування (дискреція), наслідком чого може бути невинуватне встановлення чи надмірне розширення дискреційних повноважень, створення умов для виникнення конфлікту інтересів та можливостей для зловживання наданими їм повноваженнями.

Крім того, серед виявлених корупціогенних факторів досить часто виявлено відсутність у проектах нормативно-правових актів, якими регулюється реалізація суб'єктивних прав та виконання юридичних обов'язків фізичними та юридичними особами, адміністративних процедур або наявність у проекті нормативно-правового акта нечіткостей встановленої адміністративної процедури, що здатні створити умови для здійснення корупційних дій або виникнення корупційних відносин.

Отже, досвід проведеної антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів доводить нагальність потреби в запровадженні антикорупційної експертизи і чинних актів, адже в багатьох випадках причиною наявності корупціогенних факторів в проектах нормативно-правових актів є наявність таких корупціогенних факторів у чинних актах, на виконання яких розробляється цей проект, що у свою чергу надасть можливість знизити рівень корупції в державі в цілому.

Список використаної літератури

1. Антикоруційна експертиза як засіб запобігання корупції [Електронний ресурс] : роз'яснення Міністерства юстиції України від 21 трав. 2012 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12>.
2. Шатрава С. О. Антикоруційна експертиза законодавства як превентивний інструмент протидії корупції / С. О. Шатрава // Сучасні аспекти правового життя України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 28–29 серп.). – К. : Центр прав. наук. дослідж., 2012. – С. 77–80.
3. Про судову експертизу : закон України від 25 лют. 1994 р. № 4038-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1998 р. – № 288. – Ст. 232.
4. Про наукову і науково-технічну експертизу : закон України від 10 лют. 1995 р. № 51/95-ВР VI // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 9. – Ст. 56.
5. Про екологічну експертизу : закон України від 9 лют. 1995 р. № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.
6. Юридична енциклопедія Т. 2 / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1999. – 741 с.
7. Про засади запобігання і протидії корупції : закон України від 7 квіт. 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
8. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 23 черв. 2010 р. № 1380/5. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10/page>.

Надійшла до редколегії 13.10.2012

ШАТРАВА С. А. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК СРЕДСТВО ВЫЯВЛЕНИЯ КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Выяснена правовая природа проведения антикоррупционной экспертизы в деятельности субъектов публичной администрации и определены пути относительно ее усовершенствования.

SHATRVA S. ANTICORRUPTION EXAMINATION AS MEANS OF EXPOSURE OF CORRUPTION FACTORS IN THE ACTIVITY OF SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Legal nature of realization of anticorruption examination in the activity of subjects of public administration is found out and the ways in relation to its improvement are determined.
