УДК-343.97

Гавриш Степан Богданович –
Перший заступник Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, доктор юридичних наук, професор Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого, академік Академії правових наук України

Стан та проблеми антикорупційної експертизи законодавства в Україні

У статті розглянуто соціально-політичні та соціально-правові умови, стан та деякі проблемні питання запровадження антикорупційної експертизи законодавства в Україні.

Корупція становить реальну загрозу безпеці, демократичному розвитку держави та суспільству, конституційному ладу, а саме: підриває авторитет країни, завдає шкоди функціонуванню державного апарату, обмежує конституційні права і свободи людини та громадянина, особливо пересічних осіб, порушує принципи верховенства права, встановлений порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, управлінських структур приватного сектору, руйнує моральні та суспільні цінності, дискредитує державу на міжнародному рівні.

За результатами дослідження впливової міжнародної організації “Транспаренсі Інтернешнл” , у 2007 році Україна посіла 118 місце з 180-ти в рейтингу корумпованості поряд з такими країнами, як Малі, Малавія, Бенін, Сан-Томе та Принсіпе” [1]. Українці також вважають рівень корупції у країні дуже високим. За даними загальнонаціонального соціологічного опитування, 67 % українців вважають, що протягом останнього року вони були в тій або іншій формі безпосередньо втягнуті в корупційні дії із-за неможливості вільної реалізації права на освіту, медичне обслуговування, заняття підприємницькою діяльністю, захист у судах і правоохоронних органах.

Потенційно найбільш корумпованою є виконавча влада, яка посідає особливе місце серед гілок державної влади, оскільки забезпечує реальне втілення в життя законів та інших правових актів держави.

Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції, яку Україна підписала 11 грудня 2003 року у м. Меріда (Мексиканські Сполучені Штати), містить офіційну вимогу до всіх органів державної влади (пункт 3 статті 5 Конвенції) на політичному та практичному рівнях попереджати і протидіяти корупції: “Кожна Держава-учасниця прагне періодично проводити оцінку відповідних правових документів та адміністративних заходів з метою визначення їх адекватності з позиції попередження корупції та боротьби з нею” [2]. У цьому документі акцентується увага на корупційні ризики законодавства (законопроектів) та необхідність проведення спеціалізованої експертизи.

Експерти ООН, ЄС також відзначають, що значну частку корупційних діянь уможливлюють дефекти законодавчих та нормативно-правових актів. Поява таких “дефектів” обумовлюється як з причин не доопрацювання законопроектів, так і заздалегідь прогнозованою корупційною метою.

Останніми роками тема очищення законодавства України від норм, які можуть бути використані та використовуються з корупційною метою, стала активно

обговорюватися і політиками, і громадськістю країни. Разом з цим до сьогодні не зважаючи на актуальність зазначеної проблеми в нашій державі не розроблено законодавчої та методичної підтримки проведення роботи по визначенню корупційних ризиків у діючому законодавстві та у законопроектах. Виконання відповідного завдання полягає у розробці технології проведення такої експертизи, яка дозволить надійно виявляти, а потім усувати дефекти законодавства (законопроектів), які сприяють корупції, із залученням науково-дослідних установ, громадських та міжнародних організацій здійснити аналіз законодавства України та визначити необхідність розробки нових і внесення змін до чинних нормативно-правових актів з метою створення в державі дієвого правового антикорупційного поля.

Корумпованість українського суспільства сповільнює економічний розвиток і залучення інвестицій, а також процес європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Враховуючи такі загрозливі тенденції й усвідомлюючи свою відповідальність перед власним народом за наявність у суспільстві корупції Президент України висунув ряд антикорупційних ініціатив, які були озвучені на координаційній нараді правоохоронних органів держави наприкінці 2007 року. Однією з таких ініціатив є створення єдиного антикорупційного державного органу, до компетенції якого повинні бути віднесені вироблення єдиної антикорупційної політики в державі та реалізація комплексу заходів по протидії корупції [3].

Президент України доручив Кабінету Міністрів України розглянути питання стосовно покладення на Міністерство юстиції України низки завдань у сфері запобігання та протидії корупції. Про це йдеться в Указі Глави держави від 1 лютого 2008 року. Відповідний документ видано з метою вдосконалення організації роботи із запобігання корупції, забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України у цій сфері. Правильність таких кроків підтверджена результатами, отриманими при реалізації спільного Канадсько–українського проекту сприяння доброчесності.

Запровадженню відповідного механізму сприяв Указ Президента України від 17.04.2008 р. № 370/2008, виданий з метою координації заходів по протидії корупції в державі та ефективної реалізації національної антикорупційної стратегії, інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики, запровадження практики здійснення антикорупційної експертизи законопроектів, які подаються до Верховної Ради України.

Такі заходи обумовлюють внесення коректив у роботу Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України, на яке покладається надзвичайно важлива функція – науково-правове забезпечення законодавчого процесу, проведення наукової експертизи законопроектів на предмет оцінки їх концептуального рівня; правової, економічної, соціальної доцільності прийняття закону; його відповідності Конституції України, міжнародним договорам України; відповідності сучасному рівню наукових знань, принципам і засадам державної політики; прогнозування наслідків їх прийняття.

Говорячи про запровадження антикорупційної експертизи в Україні, не можна не сказати про експертизу кримінологічну, яка може слугувати базовою моделлю для розробки концепції механізму здійснення першої. Тут слід відмітити, що вперше підхід до кримінологічної експертизи законопроектів був запропонований у 1992 році та реалізований у 1995 році у Науково-дослідному інституті вивчення проблем злочинності Академії правових наук України, що стало поштовхом до розробки проекту Закону України "Про кримінологічну експертизу" і знайшло свою підтримку в Розпорядженні Президента України № 35/95-ПР (п. 11) від 10.02.1995 р. Серед організаційно-правових заходів створення необхідної законодавчої, інформаційно-аналітичної та наукової бази по боротьбі зі злочинністю на 1995–1996

роки передбачалася підготовка правових засад та організаційно-методичних засобів впровадження в Україні кримінологічної експертизи проектів законодавчих актів [4].

Усе це стало підґрунтям для впровадження в Україні кримінологічної експертизи проектів законодавчих актів і як тепер виявляється, не лише кримінологічної. Поняття кримінологічної експертизи визначається як здійснювані на основі науково обґрунтованої методики з використанням кримінологічних знань дослідження та оцінка законодавчих проектів й інших нормативно-правових актів з метою виявлення і запобігання нормативному закріпленню положень, реалізація яких може посилювати дію причин та умов, що призводять до вчинення злочинів, або послаблювати соціальні засоби (заходи), спрямовані на усунення таких причин та умов [5].

Ураховуючи, що поширення корупції відповідно до Закону України "Про основи національної безпеки України" становить загрозу національній безпеці України, стабільності в суспільстві, Рада національної безпеки і оборони України, у свою чергу, сьогодні активно працює над розробкою механізму контролю за проведенням антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, підготовку яких здійснюють центральні органи влади. Антикорупційна експертиза в Україні особливо актуальна по відношенню до тих актів, що регулюють контрольні, дозвільні, реєстраційні, юрисдикційні повноваження органів державної влади (державних службовців) щодо взаємовідносин з громадянами та недержавними юридичними особами, а також порядок і строки реалізації цих повноважень.

Аналіз чинних законів та інших нормативно-правових актів України свідчить про недостатній рівень правової культури суб'єктів нормотворчого процесу, що обумовлює їх низьку якість, використання в них невдалих та неточних формулювань, неузгодженого понятійно-категоріального апарату. А це, в свою чергу, спричиняє виникнення у чинному законодавстві великої кількості різноманітних корупційних ризиків [6]. Навіть окремі дослідження щодо здійснення антикорупційного законодавства, які розпочали проводити в Україні, наочно демонструють корупціогенність цих актів. Так, Харківським інститутом соціальних досліджень, завдяки підтримці Агентства США з Міжнародного розвитку, Корпорації Виклики Тисячоліття та Менеджмент Сістемс Інтернешнл проводилися дослідження "Аналіз нормативно–правових актів, які регламентують взаємовідносини громадян з працівниками ДАІ". Результати дослідження показують, що відповідно до Закону України "Про дорожній рух" та Положення про Державну автомобільну інспекцію (ДАІ) на останню покладено 47 основних функцій, серед найважливіших виокремлено такі:

1) контроль за дотриманням власниками (володільцями) транспортних засобів, а також громадянами, посадовими і службовими особами вимог Закону України "Про дорожній рух", правил, норм та стандартів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху;

2) проведення державної реєстрації (перереєстрації) та обліку призначених для експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування транспортних засобів усіх типів;

3) видача реєстраційних і дозвільних документів на транспортні засоби, посвідчень водія, довідок щодо стану безпеки дорожнього руху та обставин дорожньо-транспортних пригод фізичним і юридичним особам, підготовка інформаційно-аналітичних матеріалів та інших документів з питань, що належать до її компетенції;

4) перевірка наявності сертифікатів на відповідність транспортних засобів вимогам діючих в Україні правил, норм та стандартів.

Лише з наведених функцій чітко випливає, що ДАІ проводить реєстрацію транспортних засобів та здійснює контроль за дотриманням вимог, у тому числі й у

сфері ведення обліку транспортних засобів. У цьому і полягає величезний корупціогенний фактор, який виливається у "замкнуте коло" відповідальності у цілій сфері суспільних відносин – відносин щодо ведення обліку транспортних засобів.

Однією з суттєвих причин наявності в системі нормативно-правових актів України численних корупційних ризиків є низький рівень реального громадського контролю за нормотворчою діяльністю [6]. Найголовнішою проблемою сьогодні є те, що влада досі не готова до справжнього діалогу з суспільством, оскільки вона залишається домінуючою стороною. Існуюча в Україні Громадська експертна рада з проблем законодавства спрямовує свої дії на створення таких умов, аби уряд не приймав рішення без згоди громадськості.

Сьогодні в Україні звертає на себе увагу такий суттєвий корупціогенний чинник як дискреційні повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вони являють собою повноваження, які посадова особа може здійснювати на власний розсуд. Обсяг дискреційних повноважень органів виконавчої влади поступово розширюється, а щоденна практика їх діяльності висуває проблему створення системи ефективного контролю за реалізацією зазначених повноважень. Дискреційними є також повноваження державних органів, які пов'язані з видачею дозволів, ліцензій, вирішенням питань просування по службі, розглядом справ про адміністративні та дисциплінарні правопорушення, а також з багатьма іншими випадками, коли посадовці мають право на адміністративний розсуд [6]. Рівень корупції і те, як будуть використовуватися дискреційні повноваження (мається на увазі дві можливості: спирання на адміністративний розсуд для всебічного обліку обставин справи, або – для отримання "ренти") тісно пов'язані один з одним. Високий рівень корупції, що обумовлений величезним спектром причин (починаючи з низької заробітної плати чиновників та закінчуючи традицією) робить неможливим нормативне використання дискреційних повноважень, що у свою чергу, призводить лише до зростання рівня корупції.

Законодавець, перед тим, як приймати рішення про наділення посадових осіб дискреційними повноваженнями, має відповісти на питання: "чи можна при існуючому розмаху корупції збільшувати кількість спокус?" [7].

Серед багатьох корупційних ризиків, що виникають у процесі застосування законодавства, особливо слід відмітити його нестабільність. Переважна більшість законів, які приймаються Верховною Радою України, спрямовані на внесення змін та доповнень до чинних законів. До окремих законів зміни та доповнення вносилися понад 70 разів (до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" – 73 рази, до Закону України "Про податок на додану вартість" – 87 разів), до Кодексу України про адміністративні правопорушення – кілька десятків разів [6].

Особливе занепокоєння викликає стан справ у виборчому законодавстві України, яке, на думку фахівців, є максимально корупціогенним. Достатньо назвати проблеми формування і витрат виборчого фонду, партійних списків, депутатської недоторканості депутатів місцевих рад та ін. Більшість експертів Фонду "Демократичні ініціативи" також відзначають необхідність змін у виборчому законодавстві.

За сферами регулювання значну перевагу мають законопроекти економічного характеру та з питань галузевого розвитку. За оцінками експертів, ціла низка законопроектів, внесених на розгляд Верховної Ради України та вже прийнятих Парламентом, має відверто лобістське спрямування.

Суттєвим корупціогенним фактором є положення законодавства, які закріплюють підстави для відмови в реєстрації кандидата у депутати. Відповідно до ст. 47 Закону України "Про вибори народних депутатів України", підставою для відмови в реєстрації кандидата у депутати, зокрема, може бути "відсутність або неналежне оформлення документів. Теоретично, суду першої інстанції можна

“замовити” будь-яке рішення, що згідно з чинним законодавством, є остаточним і оскарженню не підлягає. За таких умов, можна взагалі відмовитись від інституту виборів, оскільки суд має можливість самостійно визнати чи не визнати певну особу депутатом.

Потенційно корупціогенними є положення виборчого законодавства щодо порядку фінансування виборчої кампанії. Відповідно до ст. 32 Закону України “Про вибори народних депутатів України”, “Витрати на підготовку і проведення виборів депутатів здійснюються виключно за рахунок коштів Державного бюджету України та коштів виборчих фондів партій (блоків), кандидатів у депутати від яких зареєстровано в багатомандатному окрузі, кандидатів у депутати, зареєстрованих в одномандатних округах” [6].

Підсумовуючи вищевикладене, слід відмітити, що в Україні назріла потреба в концептуальному визначенні антикорупційної експертизи. На порядку денному – розробка та запровадження єдиної процедури (механізму) її здійснення, законодавче закріплення обов’язковості її проведення та врахування результатів. При створенні механізму застосування антикорупційної експертизи в Україні, доцільним вбачається передбачення обов’язкової відповідальності за випуск неякісного законопроекту.

У регламенті органу законодавчої влади або органу виконавчої влади має бути прописано, що закони та підзаконні акти органів влади не можуть бути прийняті, якщо в них зберігаються корупційні фактори.

Також потрібен вибірковий контроль, який має проводити комісія щодо протидії корупції із залученням зовнішніх експертів [8].

З метою недопущення корупціогенності законопроектів, що торкаються питань національної безпеки країни, доречним було б направляти їх на експертизу фахівцям Управління проблем боротьби з корупцією Апарату Ради національної безпеки і оборони України.

Право офіційно проводити антикорупційну експертизу повинні мати усі зацікавлені неурядові організації.

До законодавчого процесу в Україні можуть залучатися широкі верстви населення. Їхні інтереси повинні бути представлені у законодавчих органах різних рівнів з метою забезпечення процедури обговорення громадськістю та засобами масової інформації з урахування їхньої думки при проведенні експертизи.

Корисною може стати практика озвучення прізвища автора законопроекту. При широкому висвітленні позитивних або негативних результатів дії закону в аспекті корупціогеності, громадськістю буде даватися відповідна оцінка його розробнику.

Так, Рада Європи готова допомагати Україні в реалізації антикорупційних ініціатив. Вона навіть готова здійснювати експертизи законопроектів, спрямованих на боротьбу з корупцією. Про це свідчать заяви Представника Генерального секретаря Ради Європи з координації програм співпраці в Україні.

Список використаних джерел

1. *Доповідь* Транспаренсі Інтернешнл про стан корупції у світі за 2007 рік // Internet ресурс <www.transparency.org/content>.

2. *Офіційний* переклад Конвенції ООН проти корупції // Internet ресурс <http://www.rada.gov.ua>.

3. *Антикорупційні* ініціативи Президента України. Офіційне Інтернет-представництво Президента України Віктора Ющенко <www.president.gov.ua/ content/anticorruption.html>.

4. *Розпорядження* Президента України № 35/95-ПР (п. 11) від 10.02.1995 р. <www.rada.gov.ua.>.

5. *Джужа О.М.,* Кирилюк А.В. Кримінологічна експертиза як засіб удосконалення законотворчого процесу <mndc.naiau.kiev.ua/Gurnal/ 8text/g8_16.htm.>.

6. *Підсумковий* звіт, підготовлений Інститутом прикладних гуманітарних досліджень в рамках Канадсько-українського проекту сприяння доброчесності <http://www.aj.org.ua/files/7/Zvit_Buromenskogo_short Canada.doc.>.

7. *Головщинский К.И.* Коррупциогенность правовых норм / под ред. Г.А. Сатарова и М.А. Краснова – Общественный региональный фонд “ИНДЕМ”, Москва, 2001.

8. *Хисамова З.* Презумпция подверженности соблазну // Эксперт Украина, 11.09.2006, № 35.

The article deals with the social political and social legal conditions, state and some problems of the application of anticorruption examination of the legislation in Ukraine.

© С.Б. Гавриш, 2008