

Зелінський Сергій Володимирович

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентові України

АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

У статті автором розглядаються та аналізуються сучасні підходи щодо протидії корупції шляхом впровадження в законотворчий процес антикорупційної експертизи правових актів і їх проектів. Розкривається предмет антикорупційної експертизи, розглядаються можливі шляхи її подальшого удосконалення. Вивчається досвід інших країн щодо впровадження ефективних механізмів протидії корупції.

Ключові слова: *антикорупційна експертиза, нормативно-правові акти, профілактика корупції.*

Zelinskiy Sergey

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА

In article the author considers and analyzes modern approaches of counteraction of corruption by introduction in legislative process of anticorruption examination of draft legal and their projects. The subject of anticorruption examination reveals, possible ways of its further improvement are considered. There are experiences of other countries concerning introduction of effective mechanisms of counteraction of corruption.

Key words: *anti corruption expertise; normative legal acts;; prophylactics of corruption.*

**ANTICORRUPTION EXAMINATION
OF NORMATIVELY-LEGAL ACT**

В статье автором рассматриваются и анализируются современные подходы противодействия коррупции путем внедрения в законотворческий процесс антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Раскрывается предмет антикоррупционной экспертизы, рассматриваются возможные пути ее дальнейшего усовершенствования. Изучается опыт других стран относительно внедрения эффективных механизмов противодействия коррупции.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, нормативные правовые акты, профилактика коррупции.

Постановка проблеми. Як відомо, Україна прийняла пакет антикорупційних законів, розроблених відповідно до рекомендацій Ради Європи. Безумовно, після набрання ними чинності в країні розпочне діяти антикорупційне законодавство європейського рівня. Прийняття Верховною Радою України пакету антикорупційних законів, що передбачають впровадження антикорупційної експертизи нормативно-правових актів – важливий превентивний захід протидії корупції. Однак чи змінить це ситуацію? Чи передбачені чіткі й ефективні механізми його застосування, що змогли би реально протидіяти корупції?

Аналіз останніх публікацій свідчить про наявність значної кількості досліджень, присвячених виникненню й протидії такому негативному явищу як корупція. Проблеми корупції у своїх дослідженнях висвітлюють вітчизняні й зарубіжні науковці В. Корж, П. Кабанов, М. Мельник, О. Новаков, Л. Самойленко, С. Гавриш, М. Горний, М. Сергеев, І. Бочарніков, Н. Спіфанова, Д. Джонс, А. Губченко, Г. Сатаров, Д. Кауфман, В. Рейсмен, С. Денісов, А. Чернаков, К. Головщинський, Ф. Мендес, Роуз-Аккерман та інші. У сучасних теоретичних моделях корупції, на яких базуються виконані в останні роки

дослідження корупції в країнах з перехідною економікою (перш за все, дослідження Світового Банку, Європейського Банку реконструкції та розвитку тощо) стан законодавства визнається важливим чинником корупційної поведінки.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, незважаючи на значну кількість наукових публікацій, присвячених даній проблематиці серед наукових праць ще недостатньо вивчені питання протидії корупціогенності правових норм в законотворчому процесі, недостатньо комплексних досліджень щодо ефективних механізмів законодавчого забезпечення протидії корупції, що сьогодні потребує пильної уваги як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників.

Мета. Метою даної статті є теоретико-практичний аналіз впровадження в законотворчий процес антикорупційної експертизи правових актів і їх проектів.

Виклад основного матеріалу. За оцінками Міжнародної організації Transparency International індекс сприйняття корупції в Україні у 2009 році склав 2,2 бали, так само, як і в Камеруні, Еквадорі, Кенії, Сьєрра-Леоне, Східному Тиморі й Зімбабве [1]. З таким результатом у 2009 році наша країна зайняла 146 місце серед 180 держав світу, що брали участь в опитуванні (в 2008 р. Україна в цьому рейтингу займала 134 місце). За даними СНБО України, до суду доходять лише 40% корупційних справ, із 24 доручень щодо протидії корупції, наданих СНБОУ у жовтні 2008 року, виконано менше третини, а з посадових осіб до адміністративної відповідальності притягаються в основному державні службовці 5–7 категорії. «Високий рівень корупції негативно впливає на інвестиційну привабливість України, у зв'язку з чим Євросоюз не має бажання вкладати в неї гроші» – про це заявив представник ЄС в Україні Жозе Мануель Пінту Тейшейра [2].

Тема корупції – одна із найбільш нагальних тем для політичних і передвиборних дискусій. Тільки в дискусіях проходять роки, а корупційна ситуація в Україні продовжує збільшуватися. Корупція – це хвороба держави, що розкладає зсередини як економіку, так і соціум. По суті, в суспільстві

функціонують дві підсистеми – офіційна й неофіційна, практично рівні за своїм впливом. Суспільство й держава, в цілому, зазнають значний негативний вплив від корупції. Вона підриває економічну основу держави, блокує надходження іноземних інвестицій, провокує недовіру населення до влади і є одним із факторів розколу суспільства. Умовно, суспільство ділиться на офіційне й неофіційне (частково кримінальне). Внаслідок цього, в його рамках паралельно співіснують дві соціальних підсистеми: одна з них зорієнтована на правові й моральні норми, інша – на використання протиправних коштів. Такими коштами є підкуп, зловживання посадовим положенням, неправомірне надання (отримання) пільг і переваг, використання влади для незаконного оволодіння майном тощо. Суб'єкти корупції функціонують у неофіційному середовищі, де панує своя система цінностей, свої цілі й засоби для їх досягнення, де життя будується не за законами, а «по поняттям». У зв'язку із протиправністю своєї діяльності, вони не можуть «засвітити» суспільству свої корумповані відносини, оскільки у такому випадку настає (щонайменше, згідно з логікою цивільного суспільства й правової держави) реакція на їх дії з боку закону. Водночас, суб'єкти корупції не можуть існувати без офіційної підсистеми. Остання є для них обов'язковою передумовою встановлення корумпованих відносин: для того, щоб зловживати владою, нею потрібно володіти – бути призначеним на відповідну посаду в органах державної влади (місцевого самоврядування), мати певні повноваження, можливість їх офіційно використати. Відтак влада (державна, місцева) перетворюється на товар, який можна придбати лише за умови доступу до значних фінансових, матеріальних, інформаційних та інших ресурсів. Водночас, офіційна підсистема є прикриттям неофіційної. По-перше, суб'єкти корупції для досягнення своїх протиправних цілей використають надані законом повноваження. По-друге, офіційний статус використається ними для ухилення від передбаченої законом відповідальності. Повністю ліквідувати систему неофіційних, у тому числі корумпованих, відносин, напевно, не вдасться жодному суспільству й державі. Соціально-політичний клімат у суспільстві залежить від того, яке місце і яку роль у ньому

відведені кожній з названих підсистем і яка із них є провідною. Протидія корупції – це локалізація протиправних відносин, згортання впливу неофіційної підсистеми на функціонування суспільства [3]. Тому основною метою держави й суспільства варто вважати комплексну роботу, спрямовану на усунення головних причин корупції.

У будь-якому суспільстві існують об'єктивні передумови корупції у вигляді інституційних чинників, що відображають певні особливості політичної системи, якісний стан законодавства, процедури прийняття рішень тощо. Експерти ООН, ЄС також відзначають, що значну частку корупційних діянь уможливають прогалини в законодавчих та нормативно-правових актах. Поява таких «дефектів» обумовлюється як з причин недоопрацювання законопроектів, так і заздалегідь прогнозованою корупційною метою [4]. Саме виявлення та усунення цих передумов, а не пошук та покарання тих, хто зловживає державними інститутами, має бути основою антикорупційних стратегій в суспільстві, яке не лише декларує неприйнятність корупції, але й робить реальні кроки до її подолання. Наявність досконалих процедур нормопроекування забезпечує не лише соціальну ефективність законодавства, але й зумовлює вирішення проблеми запобігання корупційним деформаціям в діяльності державних органів. Якість нормативного правового акту є одним з факторів, що визначають рівень якості правового регулювання й правової системи в цілому. Хоча основні причини корупції лежать, насамперед, у соціально-економічній сфері (рівень життя, рівень матеріального добробуту) і у сфері моральній (відсутність внутрішніх моральних самообмежень, психологічна готовність отримувати певні блага за виконання своїх функціональних обов'язків), право може виступати або чинником, що сприяє здійсненню корупційних діянь, своєрідним каталізатором корупційності, або навпаки – виступати як стримуючий фактор. Корупціогенність правових норм залежить від цілої низки різноманітних чинників, аналіз яких є вкрай необхідним для вироблення конкретних пропозицій щодо подолання корупції. Проблема «якості законодавства» все частіше розглядається в контексті його

реального впливу на вирішення актуальних суспільних проблем, у тому числі у сфері запобігання та протидії корупції. Як зазначає колишній міністр юстиції України М. Онищук, головною перешкодою в реалізації успішних антикорупційних реформ, на думку як представників органів державної влади України, так і міжнародних організацій, є застаріле законодавство, що не відповідає сучасним підходам до розуміння суті корупції й створенню ефективних механізмів попередження й протидії цьому явищу [5].

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яку підписала Україна, містить офіційну вимогу до всіх держав-учасниць на політичному та практичному рівнях попереджати та протидіяти корупції: «Кожна Держава-учасниця прагне періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів й адміністративних заходів з метою визначення їх адекватності з точки зору запобігання корупції та боротьби з нею» [6]. Отже, у цьому документі акцентується увага на можливих корупційних ризиках у законодавстві та необхідності проведення відповідної експертизи.

Верховною Радою України, відповідно до рекомендацій Ради Європи був прийнятий пакет антикорупційних законів, згідно з якими передбачено проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. Зокрема, в Росії перший проект на корупційність був здійснений ще у 1999 році й стосувався оцінки крайового законодавства на наявність у ньому умов для корупції [7]. Спочатку провели опитування учасників правовідносин, які на думку населення є найбільш корупційними, а потім проаналізували як ці відносини прописані в місцевих законах. Тоді й з'явилося вперше поняття «корупційний фактор» – правові норми, що сприяють створенню умов для прояву корупції та «антикорупційна експертиза». Водночас, передумовою для запровадження антикорупційної експертизи у вітчизняному законотворчому процесі стала кримінологічна експертиза законопроектів, концепція якої була розроблена у 1992 році Науково-дослідним інститутом вивчення проблем злочинності Академії правових наук України.

Антикорупційній експертизі в обов'язковому порядку підлягають проекти законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України й центральних органів виконавчої влади. Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів затверджений постановою Кабінету Міністрів України. Результати антикорупційної експертизи повинні оприлюднитися на урядовому порталі. Своєчасне виявлення й усунення корупційних передумов ще на стадії прийняття нормативного правового акту, безумовно, не тільки сприятиме недопущенню корупційних проявів з боку посадових осіб органів державної влади й місцевого самоврядування, але й призводитиме до удосконалення їх діяльності. До проектів нормативно-правових актів з потенційно високим рівнем корупційних ризиків віднесені:

- відносини, пов'язані з виконанням рішень, у тому числі індивідуального характеру, предметом яких є визначення прав, свобод, обов'язків людини і громадянина та способів їх реалізації;
- управління об'єктами державної або комунальної власності, їх відчуження;
- питання митної справи, податкової й фінансової політики;
- установлення процедур аукціонів, тендерів щодо відчуження або закупівлі товарів, робіт і послуг;
- використання бюджетних коштів;
- питання інвестиційної й інноваційної діяльності;
- надання пільг і переваг окремим суб'єктам господарювання;
- установлення повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, зокрема, щодо самостійного визначення порядку (механізму) вирішення проблемних питань;
- делегування повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування підприємствам і організаціям незалежно від форм власності;

- надання адміністративних послуг органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами;
- виконання контрольно-наглядових функцій органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

Слід зазначити, що відповідно до методології проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів ознаками корупції є «хибні цілі й пріоритети». Як свідчить аналіз регіональних й місцевих правових актів, для цих рівнів влади це один з найбільш поширених корупційних факторів. Досить проаналізувати цілі й пріоритети регіональних і муніципальних програм, пріоритети видатків бюджетів, бюджетні інвестиції, щоб зрозуміти, що здебільшого вони досить далекі від інтересів і потреб населення й досить близькі до інтересів окремих чиновників. Досвід Росії засвідчує, що ця проблема може вирішуватися шляхом впровадження антикорупційної експертизи на регіональному і місцевому рівнях. Цю функцію покладено на спеціальні підрозділи в апаратах представницьких та виконавчих органів суб'єктів федерації – правові управління та юридичні підрозділи органів місцевого самоврядування. Адже саме органи місцевого самоврядування як одна із форм народовладдя забезпечують самостійне вирішення питань місцевого значення, найбільш наближені до громадян.

Законодавством покладено проведення антикорупційної експертизи на Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики і його апарат – фахівців, які проводитимуть експертну оцінку проектів нормативно-правових актів та здійснюватимуть прогнозування наслідків від їх застосування. Зазначені фахівці мають статус державних службовців. До речі, в Росії антикорупційна експертиза нормативних правових актів і проектів нормативних правових актів розглядається як елемент здійснення прокурорами своїх повноважень: нагляд за дотриманням законів, а також як елемент правової експертизи проектів нормативних правових актів і державної реєстрації нормативних правових актів. Якщо в нормативному правовому акті виявлено

корупціогенні фактори то прокурор вносить у відповідний орган, чи організацію, які видали цей акт, вимогу про зміну нормативного правового акту із пропозицією про усунення виявлених корупціогенних факторів або звертається до суду [8]. Запровадження цього механізму не потребує від державного бюджету додаткових витрат.

Якщо не враховувати нормативно-правових актів, що видають міністерства й відомства, протягом року необхідно проаналізувати не менше 6 тис. проектів. Найбільш плідний – Кабмін: щорічно він видає від 2300 до 3000 постанов і розпоряджень, половина з них стосується кадрових рішень і саме тут може заходитися корупційна складова. У Верховній Раді щорічно реєструється близько 2000 законопроектів, в Адміністрації Президента України – 1500. Якщо ж взяти до уваги документи центральних органів виконавчої влади, зокрема ГНАУ, Держмитслужба, МОЗ, Міносвіти тощо, то обсяги антикорупційної роботи можуть вирости вдвічі [9]. У цьому зв'язку виникає питання: скільки персоналу потрібно задіяти, щоб опрацювати таку кількість документів. Досвід головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України свідчить про те, що фахівці можуть протягом тижня опрацювати й підготувати висновки не більше як по одному законопроекту. Наразі, у підрозділі антикорупційного бюро, що займається експертизою, повинне бути задіяно не менш як 40 співробітників. З урахуванням того факту, що в країні більше 290 тис. державних службовців (не вважаючи співробітників органів місцевого самоврядування), додаткова сотня людей погоди не зробить, інша справа, яка буде ефективність цієї роботи.

З листопада 2009 року розпочалася перевірка нормативно-правових актів на предмет їх корупційності. За станом на 10 квітня 2010 р. було проведено та підготовлено висновків антикорупційної експертизи щодо 57 проектів нормативно-правових актів. Зокрема, за результатами проведеної антикорупційної експертизи підготовлено 31 позитивний та 26 негативних висновків. Серед виявлених корупціогенних чинників головне місце займає такий чинник, як надмірне розширення дискреційних повноважень посадових

та службових осіб державних органів, які дозволять цим особам приймати рішення на власний розсуд [10]. Серед основних корупціогенних чинників, які найбільше зустрічаються у проектах, також слід зазначити:

- встановлення завищених вимог до фізичної чи юридичної особи, які перешкоджають реалізації прав, свобод і інтересів (невичерпні переліки, обсяг необхідної інформації занадто обтяжливий);
- відсутність адміністративних процедур (при визначенні порядку надання дозволу);
- хибність цілей та пріоритетів при розробці проектів нормативно-правових актів.

Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України у разі, коли за висновком антикорупційної експертизи проект нормативно-правового акту містить корупціогенні чинники, такий проект доопрацьовується і повторно вноситься на розгляд до Кабінету Міністрів з мотивуванням ступеня врахування викладених у висновку рекомендацій. Такий проект акту після опрацювання у Секретаріаті Кабінету Міністрів передається повторно Урядовому уповноваженому з питань антикорупційної політики для проведення антикорупційної експертизи. Проте, на повторну антикорупційну експертизу надійшло лише 7 проектів актів із 26, що свідчить про неналежне виконання центральними органами виконавчої влади вимог зазначеного Регламенту. Водночас, за результатами повторної антикорупційної експертизи із семи проектів нормативно-правових актів було підготовлено 5 повторних негативних висновків.

Загальновідомо, що одним удосконаленням законодавства проблему корупції вирішити неможливо. Слід зазначити, що сьогодні однією з причин поширення корупції в державі є толерантне ставлення громадян до цього ганебного явища. Тому залучення громадськості до участі у запобіганні та протидії корупції та інформування населення щодо результатів реалізації державної антикорупційної політики є ще одним важливим чинником запобігання корупції, який не досить чітко прописаний в зазначеному законі

[11]. На думку експертів сьогодні в Україні необхідно створювати умови для формування політичної волі по боротьбі з корупцією шляхом трансформації існуючої системи в систему антикорупційну. Крім антикорупційного законодавства, необхідні зусилля громадянського суспільства. Справа в тому, що політична воля формується людьми, структурами, що отримали владу, але сьогодні ми такої реальної волі не бачимо. Звідси й недовіра. Партія влади одержує цієї влади усе більше, і люди готові миритися з явно несправедливими обмеженнями, у чомусь навіть антиконституційними, але через якийсь час виникає питання: а де результат? А результатів немає. Виходить, потрібно більше давати влади тим, хто здатний таку волю проявити [12].

Висновки. Як свідчить аналіз нормативно-правових актів, правове регулювання в Україні здійснюється певною мірою хаотично і безсистемно. Це створює передумови для «конструювання» посадовцями вигідних для себе владних повноважень або створення можливостей діяти на власний розсуд. Навіть якщо правове регулювання здійснюється, як може здаватися на перший погляд, на належному рівні, воно досить часто містить істотні прогалини, що дозволяє деяким посадовцям зловживати відсутністю повного і однозначного визначення меж їхніх повноважень [13].

Якість нормативно-правових актів є одним із факторів, що визначають рівень правового регулювання й правової системи в цілому. Виникає потреба у створенні потужного й ефективного апарату експертної оцінки (правова, кримінологічна, антикорупційна, етична, соціальна експертиза тощо) проектів нормативно-правових актів на всіх стадіях його розгляду як на центральному, так і на місцевому рівнях з залученням зацікавлених сторін, у тому числі неурядових установ, експертів, громадських організацій і представників засобів масової інформації. Оскільки найважливішим завданням держави в галузі законодавчої діяльності є приведення всієї системи законодавства у відповідність до конституційних і міжнародно-правових стандартів для забезпечення основних прав і свобод людини й громадянина, встановлення правопорядку й законності, експертна оцінка проектів нормативно-правових

актів суттєво сприятиме успішній реалізації державної політики в цьому напрямку.

Варто засвоїти світовий досвід, який засвідчує, що тільки законодавчі дії держави, рекомендовані авторитетними міжнародними організаціями, принципово не можуть вирішити проблему корупції, хоча б тому, що боротьбу з корупцією можуть «очолити» самі корумповані чиновники. Успіх можливий тільки при наявності політичної волі керівництва країни, впровадження етичного режиму в державному управлінні й підвищення залежності держави від громадянина.

Література.

1. Индекс восприятия коррупции (CPI) за 2009 год / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.intelros.ru/subject/ross_rasput/4312-opublikovan-indeks-vospriyatiya-korruptsii-cpi-za.html. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
2. ЄС обурений українською корупцією / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://acrc.org.ua/index.php?page=news&id=1095>. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
3. Коррупция в Украине: сущность, масштабы и влияние / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://razumkov.org.ua/ukr/article.php?news_id=200. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
4. Коррупция в Украине: сущность, масштабы и влияние / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/bozk/18text/g18_01.htm. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
5. Государственная служба для многих превратилась в «доходной место» / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/24531>. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
6. Офіційний переклад Конвенції ООН проти корупції / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_c16. – Заголовок з екрану [22.03.2010].

7. Антиторупційна експертиза нормативних актів: Правові основи і практика реалізації / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.mega-mir.com/news/section1651/element389448/>. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
8. Хочеш досягти поваги до Закону? Створи Закон гідний поваги / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/palamarchuk/article/2860.aspx>. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
9. Антиторупційна експертиза для галочки / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2010/07/02/202367>. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
10. Стан Антиторупційної експертизи на 10 квітня 2010 р. / [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=24028. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
11. Роз'яснення положень нових антиторупційних Законів України / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/23134>. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
12. Невозможно говорить о политической воле, не вскрывая факты коррупции и лжи / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.kreml.org/interview/103692234>. – Заголовок з екрану [22.03.2010].
13. Антиторупційна експертиза актів / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://dvs-zp.gov.ua/node/1689>. – Заголовок з екрану [22.03.2010].