

Висновки. На нашу думку, можливість досягнення позитивних результатів діяльності правоохоронних органів України, в першу чергу, Національної поліції, пов'язано з удосконаленням організаційної структури, її раціоналізації, ліквідації зайвих ланок, скороченням чисельності та асигнувань на утримання апарату управління, створення належної системи стимулювання працівників поліції та надійних запобіжників корупції.

Література:

1. Structure of the Ministry. Офіційний веб-сайт сайт МВС Грузії // <http://police.ge/en/ministry/structure-and-offices>.
2. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII. - Верховна Рада України. - Офіційний веб-сайт. /<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
3. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. - № 8: Законодавство України про судову і правоохоронну діяльність. – 352 с.
4. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
5. Лисюченко В.П., Ольховик П.В. Теорія управління органами внутрішніх справ: Навчальний посіб. – К.: Вид. ПОЛИВОДА А.В., 2004. - 128 с.

УДК: 342.21

Харчук Р.С.,
канд. юрид. наук, нотаріус,
Київський міський нотаріальний округ

АНТИКОРУПЦІЙНИЙ ВПЛИВ РЕЗУЛЬТАТУ ПРАВOTВOPЧOЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧOЇ ВЛАДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

В статті розкриваються критерії оцінювання результатів правотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні. Особлива увага приділяється такому критерію як антикорупційний вплив результату вказаної діяльності на

забезпечення прав людини. Підкреслюється необхідність визначення «якості» нормативно-правових актів, які стосуються прав людини.

Ключові слова: критерії оцінювання, правотворча діяльність, права людини, органи виконавчої влади, антикорупційний вплив.

В статье раскрываются критерии оценки результатов правотворческой деятельности органов исполнительной власти в Украине. Особое внимание уделяется такому критерию как антикоррупционное влияние результата указанной деятельности на обеспечение прав человека. Подчеркивается необходимость определения «качества» нормативно-правовых актов, касающихся прав человека.

Ключевые слова: критерии оценки, правотворческая деятельность, права человека, органы исполнительной власти, антикоррупционное влияние.

In the article the criteria for evaluation of results of legislative activity of executive power in Ukraine. Particular attention is paid to such criteria as a result of the impact of anti-corruption activities referred to human rights. The necessity of defining "quality" regulations relating to human rights.

Keywords: criteria, the law-making activity, human rights, executive authorities, the impact of anti-corruption.

Постановка проблеми. Сформулювати всеосяжний висновок з приводу результатів правотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні щодо забезпечення прав людини можна лише на підставі здійснення оцінювання цього результату. При цьому, в рамках нашого дослідження, під таким результатом розуміємо: 1) наслідок владної дії органу виконавчої влади щодо норм (прийняття нової, скасування або вдосконалення вже існуючої норми права); 2) вплив владної дії органу виконавчої влади щодо норм на правовідносини, які повинні врегулювати такі норми.

Необхідно також зауважити, що оцінювання результатів правотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні

щодо забезпечення прав людини може відбуватись залежно від критерію, за яким ми оцінюємо такий результат. Тому, зважаючи на специфіку проблеми прав людини та питання їх забезпечення, можемо зробити попередній висновок, що в оцінюванні зазначених результатів береться до уваги низка критеріїв, основними з яких є: 1) ефективність та раціональність результату правотворчої діяльності органу виконавчої влади в Україні щодо забезпечення прав людини; 2) відповідність Конституції та законам України, а також універсальним стандартам прав людини (системно-юридична оцінка); 3) недискримінаційний вплив результату правотворчої діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення прав людини; 4) антикорупційний вплив результату правотворчої діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення прав людини.

Аналіз дослідження даної проблеми. Одночасно зауважимо, що питання оцінювання різних видів діяльності в Україні останнім часом набуває все більшої актуальності, адже стало закономірно виникати питання: чому, попри значні перетворення та реформи, рівень демократизації, соціального та правового розвитку в країні залишається досить низьким? Намагаючись відповісти на це питання, вчені зіштовхнулися із тим, що в розвинених країнах практично будь-яка діяльність як державних, так і суспільних інститутів піддається усесторонній оцінці, задля чого вироблено відповідні критерії її оцінювання. На жаль, в Україні ця практика поки-що відсутня. І головний недолік в цій сфері полягає саме у відсутності теоретично обґрунтованих методик оцінювання діяльності, насамперед, органів державної влади. Поодинокі рекомендації окремих вчених не знаходять широкої підтримки і не реалізуються в загальнодержавних програмах. При цьому практика застосування економічного оцінювання переважно у сфері приватного підприємництва свідчить про доцільність та безсумнівну потребу в проведенні оціночної діяльності, завдяки чому підвищується якість та результативність будь-якого процесу та дії. Під час дослідження використані наукові здобутки таких вчених як: С.С. Алексєєв, В.К. Бабаєв,

М.Я. Булошніков, В.І. Гойман, В.В. Іваннікова, Л.С. Коробова, Н.М. Оніщенко, С.В. Полєніна, П.М. Рабінович.

Виклад основного матеріалу. Отже, в даному дослідженні розглянемо четвертий з вказаних критеріїв (перші 2 були розглянуті у попередньому нашому науковому дослідженні «Окремі критерії оцінювання результатів правотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні») більш детально.

4. Антикорупційний вплив результату правотворчої діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення прав людини. В своїй резолюції «Корупція як загроза верховенству права» N 1943 (2013) Парламентська асамблея Ради Європи визнає, що корупція залишається основною проблемою в Європі, що створює серйозну загрозу для верховенства права. Корупція ставить під загрозу нормальне функціонування державних установ та відволікає органи державної влади від їх призначення, яке полягає в служінні суспільним інтересам. Вона порушує законодавчий процес, впливає на принципи законності та правової визначеності, дозволяє певний ступінь сваволі в процесі прийняття рішень і має руйнівний вплив на права людини. Крім того, корупція підриває довіру громадян до інститутів влади [1].

Отже, корупція прямо впливає на питання забезпечення прав людини в державі і органи державної влади, в процесі правотворчої діяльності, повинні в своїх підзаконних актах:

1) не створювати умови для корупції, що проявляється в побічному нормативному дозволі здійснення корупції чи у створювані механізмів в яких корупція є можливою, що наносить непоправиму шкоду правам людини і зокрема праву на справедливе чи об'єктивне врядування;

2) забороняти корупцію в тих нормах і з приводу тих правовідносин людини і держави, в яких корупція є можливою та мінімізувати корупціогенні фактори загалом, де вони є можливими. Це стосується не завжди конкретно тих результатів правотворчості, що торкаються прав людини, а й підзаконних актів, що зачіпають питання: а) повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; б) надання адміністративних послуг; в) розподілу та витрачання

коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів;
г) конкурсних (тендерних) процедур;

3) передбачати в зазначених правовідносинах можливості людини для захисту її права щодо неучасті в корупції й в окремих корупційних схемах органів виконавчої влади.

Слід зауважити, що в нашій державі однією з умов виникнення корупції є недосконалість законодавства, що дозволяє, як зазначається в Роз'ясненнях Мініюсту України «Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції» [2], 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.

Так, під час оцінювання виявлених корупціогенних факторів, слід обов'язково враховувати вид правотворчої діяльності і відповідно вид результату такої діяльності – вид нормативно-правового акта, що містить корупціогенні фактори. З цієї точки зору, окрім актів парламенту, які не є предметом нашого дослідження, всі нормативно-правові акти, в залежності від загрози породження корупціогенного фактора, починаючи з найменшої, поділяються на три групи: нормативно-правові акти Президента України; нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Окрім того, слід підкреслити, що в наказі Мініюсту «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» [3] наголошується, що в процесі оцінки результату правотворчості органу влади необхідно враховувати, що ознаки більшості корупціогенних факторів взаємопов'язані між собою. Таким чином, один і той самий індикатор корупціогенності (конкретний нормативний припис) може свідчити про наявність в нормативно-правовому акті різних корупціогенних факторів. Приміром, нормативний припис, що надає особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, право витребувати у людини додаткові матеріали та інформацію на свій розсуд, без конкретизації мети, строків і підстав для прийняття такого рішення залежно від змісту нормативно-правового акта, проекту нормативно-правового акта

може бути індикатором безпідставного встановлення дискреційних повноважень, недосконалості адміністративних процедур. У такому випадку, оцінка нормативного припису та його впливу на правовідносини між людиною і державою здійснюється у відношенні до кожного корупціогенного фактору, до якого припис і його вплив може бути віднесений.

Загалом, оцінка результату правотворчої діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення прав людини, з приводу антикорупційного впливу такого результату, повинна ґрунтуватись на відповідях на наступні питання:

1) наскільки чітко визначені функції, права, обов'язки та відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування? Неналежне визначення вищезазначеного, може проявлятися, головним чином, в:

- а) наявності дискреційних повноважень, не обумовлених специфікою суспільних відносин, що регулюються нормативно-правовим актом, чи, приміром, відсутністю юридичних засобів, що можуть забезпечити застосування дискреційних повноважень у обсязі і з метою, для якої ці повноваження надані особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- б) неврегульованості процедури вирішення конфлікту інтересів, у разі можливості його виникнення;
- в) відсутності чітких критеріїв оцінки діяльності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та механізмів контролю за її діяльністю;
- г) невизначеності меж персональної відповідальності особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за свої рішення, дії чи бездіяльність;

2) чи створюються надмірні обтяження для одержувачів адміністративних послуг? При цьому, виходячи із сенсу наказу Мініюсту «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи», можемо дійти до висновку, що надмірні обтяження можуть мати наступні ознаки: а) покладення на фізичних та юридичних осіб юридичних обов'язків в обсязі, що значно перевищує рівень, необхідний для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав і свобод або

контролю за їх здійсненням; б) встановлення значної кількості дозволів (погоджень), які необхідно одержати для реалізації права, при цьому такі вимоги є непропорційними цінностям, які фізична або юридична особа має на меті отримати; в) покладення на фізичних та юридичних осіб обов'язків надати значний за обсягом перелік документів, інформації, для отримання яких необхідно витратити значну кількість часу, якщо при цьому частина документів може бути самостійно отримана шляхом направлення запитів до органів і організацій, що мають необхідні документи і інформацію; г) закріплення широкого переліку спеціальних ознак (професійних, майнових, соціальних), якими повинні бути наділені фізичні та юридичні особи для набуття того чи іншого суб'єктивного права, якщо при цьому фізичні або юридичні особи, що об'єктивно потребують отримання цього виду права, зазначеним ознакам не відповідають і для набуття цих прав повинні витратити значну кількість часу, фінансових та інших ресурсів; г) встановлення значної кількості заборон і обмежень при здійсненні окремих видів діяльності, формальне отримання дозволів для здійснення яких є невиправдано ускладненим і не узгоджується з метою правового регулювання даної групи суспільних відносин;

3) чи наявні та чи чіткі адміністративні процедури? В рамках цього питання, під адміністративними процедурами необхідно розуміти юридичні процедури, в рамках яких органи державної влади та місцевого самоврядування, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, державні (комунальні) підприємства, установи приймають нормативно-правові акти, інші управлінські рішення, здійснюють юридично значущі дії, направлені на забезпечення реалізації суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків фізичними особами (підприємцями) та юридичними особами. Отже, предметом оцінки стосовно даного фактора є норми, що: а) визначають суб'єктивні права та юридичні обов'язки фізичних та юридичних осіб, які реалізуються у правовідносинах з особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; б) встановлюють відповідно до Конституції України порядок забезпечення реалізації окремих владних повноважень;

в) встановлюють відповідно до законів України порядок (процедури) реалізації суб'єктивних прав і виконання юридичних обов'язків фізичних та юридичних осіб, порядок реалізації органами державної влади та місцевого самоврядування окремих владних повноважень, пов'язаних із забезпеченням реалізації прав і виконанням обов'язків фізичних та юридичних осіб; г) встановлюють відповідно до актів вищої юридичної сили порядок виконання окремих державних функцій або надання адміністративних послуг, у тому числі адміністративні регламенти виконання державних функцій і надання адміністративних послуг;

4) чи наявні конкурсні (тендерні) процедури та чи мають місце в них певні недоліки? Предметом оцінки є норми, що регулюють застосування конкурсних (тендерних) процедур в таких ситуаціях: а) надання у власність або інше титульне володіння майна та майнових прав, земельних ділянок; б) розподіл квот на використання природних ресурсів, об'єктів тваринного світу, на здійснення окремих господарських операцій; в) розміщення замовлень на постачання товарів, виконання робіт, надання послуг для державних потреб; г) інші норми, що регулюють використання конкурсних (тендерних) процедур при наданні фізичним та юридичним особам спеціальних прав, статусів, переваг. Тобто, оцінювання результату правотворчості за цим питанням може дати відповідь, серед іншого, і щодо забезпеченості екологічних прав людини.

Таким чином, можемо дійти до висновку, що оцінювання результатів правотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні щодо забезпечення прав людини, у всій своїй сукупності, націлене на аналіз якості нормативно-правового акту та його впливу на питання забезпечення прав людини. При цьому, слід мати на увазі, що в доктрині виділяють наступні три основних критерії якості нормативно-правового акту: 1) необхідно забезпечити прийняття таких нормативно-правових актів, які би забезпечували максимальний рівень моральності; 2) юридичний нормативно-правовий акт повинен відображати і ґрунтуватися на законах розвитку суспільства; 3) суб'єкт правотворчої діяльності повинен мати право вибору вирішення

питання [4, с. 469-470]. Із цим, в певній мірі, можна погодитись, проте, більшою мірою це поняття розкривається на рівні конкретного нормативно-правового акта. Наприклад, С.В. Поленіна вважає, що поняття «якість» передбачає внутрішню логічну узгодженість (і здатність до взаємодії) нормативних приписів, що містяться в цьому документі. При цьому, показниками якості окремо взятого нормативного правового акта виступають також його основні типологічні характеристики, зокрема: юридична сила, коло регламентованих суспільних відносин тощо [5, с. 12-14].

В свою чергу В.І. Гойман пов'язує якість нормативного правового акта із соціальною адекватністю такого акта (його змістом) та юридичною адекватністю (його формою). Соціальна адекватність нормативного правового акта характеризує його відповідність суспільним відносинам, коли нормативний правовий акт відповідає прогресивному характером людської діяльності і об'єктивним тенденціям суспільного розвитку, а також гуманістичної природі права. З точки зору юридичної адекватності нормативного правового акта вченим виділяються наступні дві групи: 1) в аспекті вимог фундаментального характеру передбачається визначення: типу правового регулювання; достатності спеціально-юридичних засобів або їх відповідності цілям нормативного правового акта (це пов'язується з наділенням учасників правовідносин правовими можливостями); гарантованості правових можливостей, встановлення порядку, процедур (юридичного механізму реалізації, що містяться в нормативному правовому акті матеріально-практичних приписів). При цьому нормативний правовий акт повинен мати властивість акту, що безпосередньо регулює дії; 2) в аспекті вимог прикладного характеру нормативний правовий акт вважається якісним тоді, коли здійснюється адекватний переклад фактичного змісту нормативного правового акта на мову права, що передбачає чітке, стилістично бездоганне побудову в правовому акті нормативного матеріалу тощо [6, с. 38-39].

Висновки. Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, слід зробити висновок, що, по-перше, питання розробки критеріїв оцінювання результатів

правотворчої діяльності та розкриття їхньої сутності є нагальним, особливо в умовах сучасних процесів зміни влади, тому йому потрібно приділяти більше уваги як в наукових колах, так і на загальнодержавному рівні; і, по-друге, кожний з наведених нами критерії потребує додаткової розробки та, навіть, офіційного унормування задля того, щоб оцінювання проводилося професійно, компетентно та уніфіковано, що сприятиме підвищенню якості правотворчої діяльності органів виконавчої влади в Україні.

Література:

1. Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи Корупція як загроза верховенству права 1943 (2013). (Неофіційний переклад з англійської). [Електрон. ресурс]: Офіційний веб-сайт ВРУ. Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1786_rez_1943_\(2013\).htm](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/1786_rez_1943_(2013).htm)

2. Роз'ясненнях Міністерства юстиції України «Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції» від 21 травня 2012 року. [Електрон. ресурс]: Офіційний веб-сайт ВРУ. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12/conv/print1415801510390305>

3. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» від 23 червня 2010 року N 1380/5. [Електрон. ресурс]: Офіційний веб-сайт ВРУ. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10/conv/print1415801510390305>

4. Научно-практические конференции и круглые столы Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (2004-2008 гг.). / Сост. М.Я. Булошников, Л.С. Коробова, В.В. Иванникова. – Москва, 2009.

5. Поленина С.В. Качество закона и эффективность законодательства. / С.В. Поленина. – Москва: Юридическая литература, 1993. – 254 с.

6. Гойман В.И. Действие права (методологический анализ): Автореф. дис. ... д-ра юрид. Наук, Специальность: 12.00.01. / В.И. Гойман. – Москва, 1992. – 42 с.