

9. Audyt Monthomery = Montgomery's AUDITING: uchebnoe posobyе / Fylyp Deflyz, Henry Dzhenyk, Vynsent O"Reylly, Marrey Khyrsh; Per. s anhl. pod red. Ya.V.Sokolova. – M.: Audyt: YuNYTY, 1997. – 541 s.
10. Dorosh N.I. Derzhavnyy finansovyy kontrol': zarubizhnyy dosvid i shlyakhy vdoskonalennya / N.I. Dorosh // Finansy Ukrayiny. – 1998. – # 1. – S. 47–55.
11. Fynansy: navchal'nyy posibnyk / V.S. Zahors'kyu, O.D. Vovchak, I.H. Blahun, R.I. Chuy – 2-he vyd., – K.: Znannya, 2008. – 247 s.

**Рецензент:** доктор юридичних наук Подоляка А.М.

УДК 351.9

**Хомов С.М.,**

здобувач Харківського національного  
університету внутрішніх справ

### **ГРОМАДСЬКА АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

*У статті розглянуто одну із форм громадського контролю за нормотворчою діяльністю Державної фіскальної служби України – процедуру проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів. Визначено суб'єктів та окреслено етапи проведення громадської антикорупційної експертизи. Вказано, що громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів є самостійним інститутом антикорупційної політики, ефективним механізмом суспільного контролю за правотворчою діяльністю Державної фіскальної служби України.*

*Ключові слова:* Державна фіскальна служба України, антикорупційна експертиза, громадська антикорупційна експертиза, громадський контроль, корупція.

**Хомов С.М.,**

соискатель Харьковского национального  
университета внутренних дел

### **ОБЩЕСТВЕННАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК СРЕДСТВО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИСКАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ**

*В статье рассмотрена одна из форм общественного контроля над нормотворческой деятельностью Государственной фискальной службы Украины – процедура проведения общественной антикоррупционной экспертизы действующих нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов. Определены субъекты и этапы проведения общественной антикоррупционной экспертизы. Отмечено, что общественная антикоррупционная экспертиза действующих нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов является самостоятельным институтом антикоррупционной политики, эффективным механизмом общественного контроля над правотворческой деятельностью Государственной фискальной службы Украины.*

*Ключевые слова:* Государственная фискальная служба Украины, антикоррупционная экспертиза, общественная антикоррупционная экспертиза, общественный контроль, коррупция.

**Homov S.M.,**

applicant of Kharkiv National University of Internal Affairs

### **PUBLIC ANTI-CORRUPTION EXPERTISE AS A MEAN OF PREVENTING CORRUPTION WITHIN THE ACTIVITY OF THE STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE**

*One of the forms of public control over the legislative activity of the State Fiscal Service of Ukraine – the procedure of conducting public anti-corruption expertise of the current regulatory acts and the drafts of regulatory acts are considered in the article.*

*The methodological basis of the paper is a set of general and scientific, special methods. Using comparative and legal method the author has defined the subjects of conducting public anti-corruption expertise. Structural and logical method was used to outline the stages of conducting public anti-corruption expertise.*

*It is emphasized that the subjects of public anti-corruption expertise of the current regulatory acts and the drafts of regulatory acts of the State Fiscal Service of Ukraine may be: the institutions of civil society, public councils under the agencies of the State Fiscal Service of Ukraine, scientific and research institutions, individuals – experts regardless of the scope of activity and specialization.*

*It is indicated that public anti-corruption expertise is the analysis of a content of the current regulatory acts and the drafts of regulatory acts that are adopted or have been adopted by the State Fiscal Service of Ukraine, on the presence in them of corruption factors in order to provide recommendations for their elimination and prevention of the consequences of corruption.*

*It is emphasized that public anti-corruption expertise of the current regulatory acts and the drafts of regulatory acts is an independent institution of anti-corruption policy, an effective mechanism of public control over law-making activities of the State Fiscal Service of Ukraine.*

*Key words: the State Fiscal Service of Ukraine, anti-corruption expertise, public anti-corruption expertise, public control, corruption.*

**Актуальність проблематики.** Сьогодні в нашій державі дуже гостро відчувається проблема корупції. Так, за даними соціологічних досліджень корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 р. – на початку 2014 р. Згідно з результатами соціологічного дослідження «Барометр світової корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 р., 36 % українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами дослідження громадської думки, проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 р., корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 % громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою країну однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 і 2013 рр. Україна займала 144 місце з 176 країн, у яких проводилися дослідження, у 2014 р. – 142 з 175 позицій, опинившись на одному щаблі з Угандою та Коморськими островами [1].

Такий високий показник сприйняття корупції громадянами в нашій державі можна пояснити відсутністю дієвих реформ у сфері протидії корупції, неефективною діяльністю правоохоронних органів щодо виявлення корупційних правопорушень та притягнення винних осіб до відповідальності. Цю проблему можна вирішити лише реалізувавши комплекс антикорупційних заходів, які необхідно послідовно здійснювати в кожній зі сфер суспільних відносин. Такий комплекс заходів повинен бути спрямований не лише на викорінення корупції як явища, а й запобігати умовам, що сприяють її виникненню [2].

Серед основних факторів, що призводять до виникнення корупції в державі, насамперед, є нормативно-правові акти, що видаються державними органами влади, зокрема й Державною фіскальною службою України (далі – ДФС України), яка реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [3]. Оскільки податкова система нині перебуває у стадії

реформування, то до нормативно-правових актів ДФС України, які регулюють податкові правовідносини, висуваються високі вимоги, зокрема антикорупційні.

**Ступінь наукової розробки проблеми.** Питання проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів органів державної влади, як засобу протидії корупції, були предметом досліджень О.В. Кудашкіна, М.О. Лисенко, О.Р. Росинської, Ю.О. Тихомирова, Т.Я. Хабрієвої, О.О. Уварова та інших науковців.

Відаючи належне результатам наукових досліджень з цієї проблематики, слід констатувати, що в умовах модернізації та оптимізації діяльності ДФС України, питання проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, які приймаються цієї службою не отримали належного висвітлення і тому потребують наукового обґрунтування.

**Мета статті** – охарактеризувати механізм проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів ДФС України.

**Виклад матеріалу.** Одним із дієвих адміністративно-правових засобів забезпечення законності у правотворчій діяльності ДФС України є антикорупційна експертиза нормативно-правових актів. Правовою основою її проведення, насамперед, є міжнародні нормативно-правові акти з питань протидії та запобіганню корупції, до яких приєдналась Україна: Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, прийнята Генеральною асамблеєю ООН 31 жовтня 2003 року [4]; Цивільна Конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року [5]; Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року № ETS173 [6]. Основною метою згаданих документів є сприяння впровадженню у боротьбі з корупцією дієвих засобів, механізмів, які не тільки забезпечують захист осіб, котрим заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, а й сприяють зменшенню рівня корупції в цілому.

В Україні правові засади запобігання і протидії корупції закріплені у Законах України «Про запобігання корупції» [7], «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [8]. Так, відповідно до абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» з метою виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією може проводитись антикорупційна експертиза.

Обов'язкова антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів ДФС України здійснюється Міністерством юстиції України, крім антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією. Обов'язковій антикорупційній експертизі, яка проводиться Міністерством юстиції України, підлягають усі проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції»).

До процесу оцінки корупційних ризиків у нормативно-правових актах ДФС України також долучилася і громадськість. Таку можливість їй надав Закон України «Про запобігання корупції», відповідно до п. 3 ст. 21 якого громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій [7].

Спеціальних вимог до громадських організацій та осіб, які мають право проводити громадську антикорупційну експертизу, закон не встановлює. Тому суб'єктами громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів ДФС України можуть бути: інститути громадянського суспільства, громадські ради при органах ДФС України, наукові і науково-дослідні установи, окремі громадяни – експерти незалежно від сфери діяльності та спеціалізації. Основна вимога, що ставиться до них, – це здатність сформулювати аргументований висновок щодо наявності корупціогенних чинників, їх впливу на податкові відносини та надавати конкретні рекомендації щодо усунення таких чинників.

Аналіз діяльності ДФС України свідчить, що основним суб'єктом проведення громадської антикорупційної експертизи її нормативно-правових актів є Комітет з питань запобігання та протидії корупції, контрабанді та з питань діяльності органів фінансових розслідувань і податкової міліції Громадської ради при ДФС України. Інші інститути громадянського суспільства, на жаль, не приймають активної участі у проведенні громадської антикорупційної експертизи.

Громадська рада при ДФС України може ініціювати та проводити в установленому порядку громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів. Рішення про ініціювання проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів ухвалюється Громадською радою виключно на її засіданнях на підставі пропозицій, внесених членами Громадської ради. Для проведення такої експертизи рішенням Громадської ради утворюється тимчасова експертна група (комісія), до складу якої залучаються за бажанням члени Громадської ради та представники інших інститутів громадянського суспільства.

Предметом громадської антикорупційної експертизи є податкові відносини, що врегульовуються проектами нормативно-правових актів та чинними нормативно-правовими актами ДФС України, які мають потенційно високий ступінь наявності корупціогенних чинників чи безпосередньо стосуються інтересів суспільства, прав і свобод окремого громадянина у сфері оподаткування. Відповідно об'єктом такої експертизи виступають чинні нормативно-правові акти та проекти нормативно-правових актів, що приймаються ДФС України з метою регулювання податкових відносин, і які мають потенційно високий ступінь корупційних ризиків.

Основними завданнями громадської антикорупційної експертизи є аналіз положень нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів ДФС України для визначення повноти та системності врегулювання податкових відносин,

внутрішньої узгодженості, доступності для розуміння платниками податків, виявлення колізій законодавства, а також наявності чи відсутності положень, які сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, надання рекомендацій щодо їх усунення з метою запобігання виникненню наслідків корупційного характеру.

Вважається, що процедура проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів складається з кількох етапів. На першому етапі: 1) визначається належність нормативно-правового акту (проекту) до актів (проектів) з потенційно високим ступенем корупційних ризиків; 2) визначається мета розробки нормативно-правового акту (проекту); 3) оцінюється рівень обґрунтованості прийняття нормативно-правового акту (проекту); 4) визначається відповідність нормативно-правового акту (проекту) вимогам Закону України «Про запобігання корупції».

Слід наголосити, що на першому етапі проведення громадської антикорупційної експертизи здійснюється виявлення та оцінка таких корупціогенних чинників як: 1) невиправдане встановлення чи надмірне розширення дискреційних повноважень ДФС України, службових та посадових осіб; 2) встановлення (закріплення) надмірних (невиправдано завищених) вимог до фізичних та юридичних осіб, що реалізують суб'єктивні права і юридичні обов'язки у сфері оподаткування; 3) відсутність або нечіткість адміністративних процедур у сфері оподаткування; 4) нечітке визначення функцій, обов'язків, прав і відповідальності, службових та посадових осіб ДФС України тощо.

На другому етапі проводиться оцінка кожного положення нормативно-правового акта (проекту) на предмет наявності корупціогенних чинників. Для цього здійснюється аналіз: 1) повноти врегулювання суспільних відносин, які є предметом регулювання нормативно-правового акту (проекту); 2) ступеню внутрішньої узгодженості; 3) доступності для розуміння платниками податків положень нормативно-правового акту (проекту).

І заключний етап – третій, представляє собою процедуру розроблення рекомендацій щодо усунення корупціогенних чинників, які містилися у нормативно-правовому акті (проекті). Результати громадської антикорупційної експертизи оформлюються у вигляді експертного висновку. Після чого експертний висновок спрямовується органу ДФС України, який розробляв нормативно-правовий акт або проводив його правову експертизу, а також розміщується на офіційному порталі ДФС України у рубриці «Громадська рада».

Отже, громадська антикорупційна експертиза представляє собою аналіз змісту чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, що приймаються або були прийняті ДФС України, на наявність в них корупціогенних чинників, з метою надання рекомендацій щодо їх усунення та запобігання виникненню наслідків корупційного характеру.

**Висновки.** Наразі в діяльності ДФС України гостро відчувається проблема корупції. Вирішити цю проблему можна лише шляхом запровадження комплексу антикорупційних заходів, що мають бути спрямовані не лише на подолання корупції як явища, а й запобігати умовам і причинам її виникнення. Громадська антикорупційна експертиза у цьому аспекті є самостійним інститутом антикорупційної політики,

ефективним механізмом суспільного контролю за правотворчою діяльністю ДФС України. Від якісного її проведення залежатиме суттєве зниження кількості корупційних ризиків у нормативно-правових актах, що приймаються ДФС України у сфері оподаткування. Разом з тим, існує нагальна потреба у підвищенні обізнаності інститутів громадянського суспільства про громадську антикорупційну експертизу та її можливості, які громадськість може використовувати у формуванні податкової політики держави. Подальшого наукового дослідження потребують питання визначення гарантій реалізації громадського контролю за діяльністю ДФС України.

**Список використаних джерел:**

1. Беззуб І. Антикорупційна політика в Україні / І. Беззуб // Центр досліджень соціальних комунікацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&).
2. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції : роз'яснення Міністерства юстиції України від 21 трав. 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12>.
3. Про Державну фіскальну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 236 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 55. – Ст. 1507. – зі змін. та допов.
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовт. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49.
5. Цивільна Конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4 лист. 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_102).
6. Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січ. 1999 р. № ETS173 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 47 – 48.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056. – зі змін. та допов.
8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1699-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 46. – Ст. 2047. – зі змін. та допов.

**References:**

1. Bezzub I. Antikoruptsiyna politika v Ukraini / I. Bezzub // Tsentr doslidzhen sotsialnih komunikatsiy [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article).
2. Antikoruptsiyna ekspertiza yak zasib zapobigannya koruptsiyi : roz'yasnennya Ministerstva yustitsiyi Ukraini vid 21 trav. 2012 r. [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12>.
3. Pro Derzhavnu fiskalnu sluzhbu Ukraini : postanova Kabinetu Ministriv Ukraini vid 21 trav. 2014 r. № 236 // Ofitsiyiniy visnik Ukraini. – 2014. – № 55. – St. 1507. – zi zmin. ta dopov.
4. Konventsiya Organizatsiyi Ob'ednanih Natsiy proti koruptsiyi vid 31 zhovt. 2003 r. // Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukraini. – 2007. – № 49.
5. Tsivilna Konventsiya Radi Evropi pro borotbu z koruptsiyeyu vid 4 list. 1999 r. [Elektronniy resurs]. – Rezhim dostupu: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_102).
6. Kriminalna konventsiya Radi Evropi pro borotbu z koruptsiyeyu vid 27 sich. 1999 r. № ETS173 // Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukraini. – 2007. – № 47 – 48.
7. Pro zapobigannya koruptsiyi : Zakon Ukraini vid 14 zhovt. 2014 r. № 1700-VII // Vidomosti Verhovnoyi Radi. – 2014. – № 49. – St. 2056. – zi zmin. ta dopov.
8. Pro zasadi derzhavnoyi antikoruptsiynoyi politiki v Ukraini (Antikoruptsiyna strategiya) na 2014-2017 roki : Zakon Ukraini vid 14 zhovt. 2014 r. № 1699-VII // Vidomosti Verhovnoyi Radi. – 2014. – № 46. – St. 2047. – zi zmin. ta dopov.

**Рецензент:** доктор юридичних наук Теремецький В.І.