

ПРАВОВІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОВЕДЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

© *Ортинський В. Л., 2015*

Порушено правові питання організації проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, проектів нормативних правових актів у контексті адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу. Проаналізовано доцільність органів Міністерства юстиції України, змогу залучення незалежних експертів і застосування методу правового моделювання в експертній діяльності.

Ключові слова: антикорупційна експертиза, нормативно-правові акти, незалежні експерти, корупціогенні чинники.

В. Л. Ортинський

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

Поднимаются правовые вопросы организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, проектов нормативно-правовых актов в контексте адаптации национального законодательства к требованиям Европейского Союза. Проанализировано целесообразность органов Министерства юстиции Украины, возможность привлечения независимых экспертов и применение метода правового моделирования в экспертной деятельности.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов, независимые эксперты, коррупциогенные факторы.

V. L. Ortynskyi

LEGAL ISSUES OF CONDUCT ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF LEGAL ACTS

The article violated legal issues of anti-corruption expertise of legal acts, draft normative acts in the context of adapting national legislation to the European Union. Analyzes the feasibility of the Ministry of Justice of Ukraine, the possibility of involvement of independent experts and application method of legal expert in modeling activities.

Key words: anti-corruption expertise regulations, independent experts, corruption factors.

Постановка проблеми. Стратегія національної безпеки України серед основних загроз у сфері безпеки держави та суспільства називає те, що сьогодні все ще зберігається тенденція до зростання злочинних посягань, пов'язаних з корупцією. Зростає кількість корупційних

правопорушень не на порожньому місці, адже у соціально негативних тенденціях існують свої детермінанти та умови, що сприяють їх сталому розвитку. Корупція як системне явище здатна вражати всі елементи державного механізму: правотворчість, виконавчу владу та правоохоронну систему. У зв'язку з цим запорукою успішної протидії може стати лише консолідація зусиль державних і громадських інституцій у сфері виявлення і подальшого усунення причин корупції. Ефективна протидія корупції можлива тільки за реалізації комплексу політичних, економічних, правових, соціальних та інформаційно-пропагандистських заходів. Позитивні аспекти нормативно-правового закріплення основних заходів протидії корупції в Україні, на жаль, часто не супроводжуються належними зусиллями правозастосовного характеру. Згідно зі статистичними даними Верховна Рада України VIII скликання ухвалила 82 закони. Підзаконних і відомчих нормативно-правових актів прийнято набагато більше. У комплексі заходів з профілактики корупції, передбачених законодавством, особливо треба відзначити антикорупційну експертизу, що в концентрованому вигляді становить базовий елемент превентивної антикорупційної політики. Впровадження практики антикорупційної експертизи законопроектів належить до дієвих механізмів протидії корупції, розроблення, реалізація та вдосконалення яких є невід'ємною умовою досягнення цілей реформування в Україні у контексті адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу.

Аналіз досліджень проблеми. У вітчизняній адміністративно-правовій науці напрям з вивчення причин виникнення корупції та вироблення рекомендацій щодо протидії, мінімізації та ліквідації її наслідків інтенсивно розвивається. Зауважимо, що питання проведення антикорупційної експертизи правових документів останніми роками стосувались численні роботи вчених і фахівців, що займаються теоретичними і практичними розробками у цій сфері. Вагомий внесок у наукове вирішення проблем організації механізму проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів зробили дослідники: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Н. П. Бортник, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, В. К. Колпаков, Р. А. Калужний, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко, А. В. Мілашевич, В. І. Олефір, О. І. Остапенко, І. М. Пахомов, С. В. Петков, Ю. І. Римаренко, В. Д. Сущенко, М. М. Тищенко, В. О. Шамрай та ін.

Перспективність вибраного напрямку правового дослідження зумовлена також практичною необхідністю усунення прогалів, неточностей і протиріч з цілої низки питань антикорупційного законодавства.

Метою дослідження є здійснення науково-практичного аналізу проблем правового механізму діяльності уповноваженого суб'єкта щодо організації проведення антикорупційної експертизи.

Виклад основного матеріалу. Воля законодавця, закладена в розробленому нормативно-правовому акті, не реалізується в моделях поведінки органів виконавчої влади. Це відбувається і з об'єктивних причин, до яких належать недосконалість законодавчої техніки, труднощі в розумінні тексту закону, нездатність законодавця чітко та ясно висловити свої думки, і з суб'єктивних – правозастосування закладених у тексті нормативно-правових актів уможливило двояке тлумачення юридичних термінів і положень, використання необґрунтовано широких меж розсуду, необґрунтоване застосування винятків із загальних правил. Щодо розглянутого науково-практичного питання існує думка, що самі по собі правові акти не містять корупціогенних факторів (корфакторів), оскільки корупційному впливу схильна піддаватися передусім людина як суб'єкт публічно-правових відносин, яка застосовує прийняті законодавчими органами влади правові норми.

Оскільки закони як акти вищої юридичної сили не здатні охопити весь масив суспільних відносин, що підлягають урегулюванню, правові норми в окремих ситуаціях лише надають змогу суб'єктам правозастосовної діяльності приймати рішення на свій розсуд, на основі внутрішнього переконання, з урахуванням рівня правового виховання і правової грамотності. У зв'язку з цим можна припустити, що ознаки корупціогенності мають виключно дії уповноважених на виконання

окремих функцій публічного управління осіб, а основа превентивної антикорупційної політики повинна орієнтуватися на моніторинг діяльності представників влади, найбільш схильних до корупційних ризиків, і декларувати як один з принципів протидії корупції пріоритетне застосування заходів для запобігання їм.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці напрям з вивчення причин виникнення корупції та вироблення рекомендацій щодо протидії їй, мінімізації та ліквідації її наслідків інтенсивно розвивається. Водночас системне дослідження організації та проведення антикорупційної експертизи окремими її суб'єктами не здійснювалися. Антикорупційну експертизу правових документів як інститут адміністративного права почали серйозно розглядати як предмет дослідження з 2010 р. після прийняття Методології проведення антикорупційної експертизи [1]. Це стало поштовхом до формування авторських наукових поглядів стосовно значення експертної роботи превентивного антикорупційного характеру в сфері нормотворчості.

У контексті Закону України “Про запобігання корупції” антикорупційна експертиза як спосіб виявлення нормативних положень, що створюють умови для реалізації корупційних практик, становить дослідницько-аналітичну діяльність, яку здійснюють суб'єкти, що мають необхідні знання стосовно об'єкта експертизи, на різних рівнях нормотворчості під час підготовки правових документів [2].

Телеологічною особливістю антикорупційної експертизи є її націленість на пошук у нормативних текстах положень, що створюють умови для прояву корупції, і їх усунення за допомогою вилучення з текстів нормативних правових актів, доповнення нормативно-правових актів відповідними змінами, викладу норм правових актів у новій редакції. Антикорупційна експертиза належать до юридичних експертиз і найбільше функціонально схожа на правову експертизу, хоча має загальні ознаки та характеристики, спільні з іншими видами юридичних експертиз (громадська, спеціалізована, кримінологічна).

Антикорупційну експертизу нормативно-правових актів (проектів нормативно-правових актів) – проводять уповноважені суб'єкти у встановленому порядку згідно з методикою, визначеною нормативно-правовими актами, вона являє собою юридичну експертизу нормативних правових актів (проектів нормативно-правових актів) з метою виявлення у них корупціогенних чинників та їх подальшого усунення.

Організація процесу антикорупційної експертизи нормативно-правових актів обґрунтовано розглядається як певне суспільне відношення, що набуває характеристики адміністративних правовідносин, зміст якого виражено в суб'єктивних правах, юридичних обов'язках суб'єктів експертної діяльності та стійких правових зв'язках між ними, що сприяють формуванню єдиної комплексної системи юрисдикційної профілактики корупційних проявів у сфері нормотворчості [3].

Істотною проблемою правового регулювання питань проведення антикорупційної експертизи слід вважати різне юридичне значення висновків за результатами експертиз, які провели різні суб'єкти експертної діяльності, у зв'язку з чим доцільно зрівняти наслідки виявлення корупціогенних чинників громадськими організаціями (Громадська експертна рада при Комітеті Верховної Ради України з питань боротьби із організованою злочинністю і корупцією, Громадська Рада при Міністерстві юстиції України) та органами Міністерства юстиції України, поклавши на органи, організації або посадових осіб, що видали нормативний правовий акт відповідно до їх компетенції, обов'язок здійснювати облік висновків, які надійшли у процесі правотворчої діяльності.

У юридичній практиці порушується питання про можливість запровадження усної форми висновків незалежних експертів, а також про те, чи зобов'язані суб'єкти антикорупційної політики реагувати на такі заяви. Дотримуючись буквального тлумачення Порядку проведення антикорупційної експертизи, не можна визнати, що усна думка є експертним висновком [4]. Однак вживання заходів реагування суб'єктів антикорупційної експертизи на такі заяви сприяло б досягненню цілей антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. З огляду на це видається доцільним здійснювати облік усних думок експертів за результатами проведених антикорупційних експертиз нормативно-правових актів.

Для вироблення способів вдосконалення незалежної антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та інших документів доцільно розширити права незалежних експертів на отримання інформації про плани нормотворчої діяльності органів публічної влади; деталізувати обов'язки незалежних експертів; законодавчо закріпити відповідальність незалежного експерта за підготовку завідомо неправдивого експертного висновку, за зловживання правом під час проведення антикорупційної експертизи.

Ще однією доволі важливою проблемою у досліджуваній сфері є відсутність законодавчої регламентації критеріїв та порядку обліку діяльності незалежних експертів з проведення антикорупційної експертизи, відсутність органу державної влади, який здійснював би такий облік. Доцільно визначити єдиний орган державної влади, що вів би облік діяльності незалежних експертів, куди б незалежні експерти передавали свої висновки для подальшого обліку і узагальнення. Оскільки органом державної влади, який здійснює антикорупційну експертизу, є Міністерство юстиції України, оптимальним вирішенням цієї проблеми є наділення зазначеної структури повноваженнями щодо ведення такого обліку.

Водночас доцільно закріпити юридичне значення незалежної антикорупційної експертизи, встановивши: обов'язкову незалежну експертизу за деякими видами проектів правових документів; обов'язкове надання відповіді на будь-яку незалежну експертизу, зокрема ту, яка не містить пропозицій щодо усунення корупційних чинників; обов'язкове інформування про результати незалежної антикорупційної експертизи.

З метою ефективного вирішення проблеми, пов'язаної з визначенням правового статусу висновку, що передає незалежний експерт в органи Міністерства юстиції України, на нашу думку, доцільно передбачити в нормативних актах, що незалежні експерти, виявивши корупційні положення у тексті нормативно-правового акта, відповідний висновок можуть скерувати на адресу територіального органу Міністерства юстиції України.

Окрім того, вважаємо за доцільне введення певних кваліфікаційних вимог до незалежних експертів, зокрема розгляд питання про проходження ними спеціального навчання. Такими кваліфікаційними вимогами повинні бути наукова або практична спеціалізація з проблем економічного аналізу законодавства, тіньової економіки, корупції та боротьби з нею (досвід аналізу нормативних правових актів; проходження спеціального тесту під час відбору з аналізом правових актів на корупційність).

Ключовим суб'єктом взаємодії з органами Міністерства юстиції України у сфері організації юрисдикційної експертної діяльності з перевірки нормативно-правових актів на корупційність повинні стати юридичні вищі навчальні заклади України.

Вищі навчальні заклади ВНЗ юридичного профілю можуть організовувати громадську антикорупційну експертизу, виступаючи як незалежні експерти. У цьому випадку доцільно встановити обов'язок ВНЗ, які взяли нормативно-правовий акт на експертизу, надавати мотивовану відповідь про наявність корупційних чинників, особливо на висновки територіальних органів Міністерства юстиції України, про наявність корупційних положень у правових документах органів місцевої влади та місцевого самоврядування і пропозицій щодо внесення до них змін.

Для підвищення ефективності адміністративної практики в сфері проведення антикорупційної експертизи органам Міністерства юстиції України доцільно, за аналогією з оглядами судової практики, організувати складання періодичних оглядів (поквартальних, піврічних, річних) адміністративної практики з проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів (проектів нормативно-правових актів) і застосування Порядку проведення антикорупційної експертизи [4].

Процес проведення антикорупційної експертизи – це складна інтелектуальна діяльність, що вимагає від експертів наявності серйозних професійних навичок, високого рівня знань і здатності до логічного аналізу. Крім особистих якостей експертів, запорукою ефективності експертної діяльності є якісний підбір правових інструментів оцінки корупційного потенціалу нормативного акта, до яких належить використання методів і прийомів виявлення корупційних чинників у системі експертної роботи. У країнах Європейського Союзу ефективно використовують метод

правового моделювання в експертній діяльності. Значущість цього методу для виявлення корупційо-генних чинників у тексті нормативно-правових актів та їх проектів зумовлена його пізнавальним і прогностичним потенціалом. Перевагою методу моделювання можна вважати наявність альтернатив, оскільки цей метод передбачає змогу побудови декількох моделей, а також порівняння і оцінку їхніх властивостей у конкретних ситуаціях.

Незважаючи на здійснювані заходи щодо підвищення ефективності реалізації повноважень у сфері проведення антикорупційної експертизи, її суб'єкти доволі часто у своїй практичній діяльності стикаються з різними труднощами, і об'єктивними, і суб'єктивними. Об'єктивні труднощі пов'язані з тим, що відсутнє методичне забезпечення виконання положень Закону України “Про запобігання корупції” в частині методики проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів і проектів нормативних правових актів [2].

На нашу думку, в Методологію проведення антикорупційної експертизи доцільно ввести такі види корупційо-генних чинників:

- надмірність правового регулювання (прийняття нормативного правового акта може не бути доцільним і необхідним, що може призвести до корупційних проявів);
- прогалина у правовому регулюванні (здатна уможливити довільне тлумачення закону);
- колізія нормативних правових актів (створює змогу довільного визначення норми, яка підлягає застосуванню, і це може призвести до виникнення корупційних практик).

Для усунення прогалин у відомчому правовому регулюванні та створення цілісної, послідовної регламентації окремих випадків проведення антикорупційної експертизи видається необхідним доповнити наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 р. № 383/5 “Деякі питання проведення антикорупційної експертизи” положеннями, що визначають порядок підготовки висновків з антикорупційної експертизи під час проведення повторної правової експертизи регіонального акта [4].

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що ключовою формою регламентації, впорядкування суспільних відносин є правотворча діяльність, сутність якої полягає у виробленні та затвердженні нових правових норм. Хоч державна влада в Україні здійснюється на основі її поділу на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову, кожна з яких конституційно самостійна, саме правотворчість створює правомірну модель юридичної діяльності, на основі якої функціонує система виконавчої влади і яку охороняють правоохоронні структури. Крім того, правовий акт загалом і норма права зокрема розглядаються як головні підстави виникнення правовідносин. З огляду на це, пошук корупційних проявів слід починати саме на стадії правотворчості й ставитись до цього з усією відповідальністю. “Забуті” в нормативних текстах корупційо-генні чинники в ході реалізації правових актів можуть призвести до численних корупційних правопорушень.

1. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 р. № 1380/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>]. 2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056. 3. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 21.05.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12>]. 4. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15>].