

DOI: <https://doi.org/10.37634/efp.2023.7.12>
УДК 342.9

Віктор Володимирович ДАСЮК

аспірант, Київський національний університет технологій та дизайну

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-3549-9819>

e-mail: aibmese@gmail.com

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

Статтю присвячено сутності антикорупційної експертизи у публічному адмініструванні. Розглянуто наукові підходи до розуміння поняття «антикорупційна експертиза». Запропоновано авторське визначення антикорупційної експертизи у публічному адмініструванні як публічно-владної діяльності уповноважених суб'єктів стосовно дослідження чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів на наявність у них корупціогенних властивостей норм, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Наведено загальні та особливі ознаки антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні.

Ключові слова: антикорупційна експертиза, публічне адміністрування, нормативно-правовий акт, корупція, адміністративно-правові відносини

ВСТУП

У сучасних умовах корупція є однією із найголовніших проблем в Україні. Одним із основних корупційних чинників є корупціогенні властивості норм нормативно-правових актів. Важливим превентивним заходом запобігання корупції є антикорупційна експертиза, що сприяє виявленню й усуненню корупціогенних чинників у нормативно-правових актах. У зв'язку з цим сьогодні вагоме значення має питання наукового осмислення сутності антикорупційної експертизи у публічному адмініструванні.

З'ясування антикорупційної експертизи як одного зі способів запобігання корупції було предметом досліджень таких учених, як О.Р. Дашковська, Л.М. Корнута, Т.О. Коломоєць, М.О. Лисенко, І.О. Луговий, Д.Г. Михайленко, В.Л. Ортинський, Р.О. Рева, Н.В. Сметаніна, С.О. Шатрава та ін., проте відсутність єдиного підходу до розуміння антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні вказує на необхідність проведення дослідження з означеної проблематики.

МЕТА статті – визначити сутність та ознаки антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною основою дослідження є загальнонаукові методи, наукові позиції та законодавче розуміння поняття «антикорупційна експертиза».

РЕЗУЛЬТАТИ

Зміст поняття «антикорупційна експертиза в публічному адмініструванні» утворюють складники «антикорупційна експертиза» та дефініція «публічне адміністрування».

Поняття «антикорупційна експертиза» складається з таких елементів як «антикорупційний» та «експертиза». У термінологічній літературі дефініція «антикорупційний» розуміється як спрямований на боротьбу проти корупції [1], а слово «експертиза» – вивчення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісне чи якісне оцінювання висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності [2, с. 333].

Антикорупційна експертиза є складником правової

експертизи [3, с. 110; 4, с. 76]. У вузькому значенні правова експертиза пов'язується переважно з правозастосовною діяльністю, що здійснюється в межах розгляду конкретних справ (проваджень). У широкому значенні правова експертиза – це діяльність спеціально уповноважених осіб, які мають спеціальні знання, необхідні для розв'язання питань, які виникають у здійсненні будь-якого виду юридичної практики. Правова та антикорупційна експертиза показують взаємозв'язок та взаємозумовленість двох видів галузей юридичних знань: юридичної техніки, з одного боку, та герменевтики, тлумачення правових норм – з іншого [5, с. 271-272]. Антикорупційна експертиза має свої особливості та відрізняється від інших видів правових експертиз.

На думку А.Б. Грищука, антикорупційну експертизу доцільно визнати спеціальною правовою експертизою, в якій нормативно-правові акти оцінюються з позицій можливого виникнення на їхній основі корупційних порушень, обумовлених недобросовісною поведінкою посадових осіб й інших суб'єктів. На відміну від правової експертизи, антикорупційна експертиза містить більше стадій, оскільки відбувається у кількох органах. Суб'єктами експертиз є органи, які розробили нормативно-правовий акт [6, с. 49-50]. Зі свого боку О.Р. Дашковська визначає антикорупційну експертизу як певний етап правового моніторингу, який може здійснюватися, по-перше, безпосередньо розробниками нормативних правових актів; по-друге, співробітниками правових та аналітичних служб; по-третє, це може бути незалежна експертиза інститутів громадянського суспільства (громадських організацій, торгово-промислових палат тощо); і, звичайно, експертиза з метою здійснення правового контролю, виявлення корупціогенних факторів у здійсненні державної реєстрації органами Міністерства юстиції України [7, с. 20].

Натомість М.О. Лисенко зауважує, що визначення поняття має враховувати цільове призначення проведення антикорупційної експертизи – виявлення та усунення корупціогенних факторів в нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів, зміцнення законності, забезпечення якості нормативно-правових актів та збільшення рівня їх ефективності. Об'єктивно предметною стороною антикорупційної експертизи є суспільні відносини, на врегулювання яких спрямований

нормативно-правовий акт, проєкт нормативно-правового акту. Проведення антикорупційної експертизи є невід'ємною частиною правотворчого процесу, і спрямоване на усунення корупційних чинників як у проєктах нормативно-правових актів, так і чинних нормативно-правових актах. На його думку, антикорупційна експертиза – це діяльність суб'єктів проведення антикорупційної експертизи, яка полягає у дослідженні проєктів нормативно-правових актів та чинних нормативно-правових актів, які регулюють певні суспільні відносини, наявність в акті корупційних властивостей норм, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопо-рушень у процесі застосування цього нормативно-правового акту [8, с. 128].

Досліджуючи поняття та види антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів, І.О. Луговий та Ю.В. Ярошенко дійшли висновку, що під антикорупційною експертизою необхідно розуміти спеціальну правову діяльність, що проводиться особою або групою осіб за вимогою закону, за запитом уповноваженого органу або за власною ініціативою з метою виявлення можливостей вчинення корупційних діянь та можливого виявлення корупційних ризиків, що можуть міститися у нормах конкретного, оцінюваного нормативно-правового акту або його проєкту, або у комплексі з діючими нормативно-правовими актами, що завершується наданням письмового висновку. До ознак антикорупційної експертизи вони відносять такі: правова діяльність; здійснюється особою або групою осіб; ґрунтується на нормах закону та підзаконних нормативно-правових актів; мета – з'ясування та роз'яснення норм права стосовно виявлення корупційних ризиків; наявність спеціальної, офіційно затвердженої методології дослідження; ґрунтується на нормах діючого законодавства; є складником нормотворчої (правотворчої) діяльності; є засобом вдосконалення нормативно-правових актів; має підсумком надання спеціального письмового висновку за результатами антикорупційної експертизи [9, с. 238].

Обов'язковість проведення антикорупційної експертизи передбачено у Законі України «Про запобігання корупції», у ст. 1 якого антикорупційну експертизу визначено як діяльність з виявлення у нормативно-правових актах, проєктах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією [10]. Аналізуючи законодавче поняття антикорупційної експертизи, Н.В. Сметаніна пропонує додати окрім дієслова у майбутньому часі ще й у теперішньому – сприяють або можуть сприяти вчиненню. Оскільки завданням антикорупційної експертизи є не лише виявлення й усунення корупційних факторів у нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів, які приймаються, але також й тих, які вже є та чинні у нашій державі. Залишається незрозумілим, чому у визначенні поняття у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» законодавець обмежився дієсловом майбутнього часу, а у ст. 55 цього ж Закону, зазначаючи мету й завдання антикорупційної, вживає і теперішній час. Стало б логічним і у ст. 1 і у ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» застосовувати обидва часи дієслова [11, с. 238].

Характеризуючи категорію «публічне адміністру-

вання», слід зазначити, що науковці переважно розглядають публічне адміністрування як: а) спосіб реалізації публічного інтересу як інтересу певної соціальної спільноти, об'єднаної у межах території держави; б) як механізм реалізації державної політики; в) як діяльність органів публічної влади (або державних органів та органів місцевого самоврядування), спрямована на досягнення загальносуспільних цілей. Визначення поняття «публічне адміністрування» у широкому розумінні певною мірою залежить від рівня розвитку демократичних відносин у суспільстві. Якщо держава характеризується як демократична, то публічне адміністрування можна визначити як професійну, оплачувану, фінансовану із державного та місцевих бюджетів діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, спрямовану на забезпечення прав, потреб та інтересів людини та громадянина, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності та інших учасників суспільних відносин у межах єдиної державної (публічної) політики. У вузькому, технократичному, розумінні публічне адміністрування будь-якої держави можна розглядати як сукупність дій уповноважених державою органів та їх посадових осіб, спрямованих на реалізацію заходів державної політики у всіх сферах життєдіяльності суспільства [12, с. 233].

Отже, антикорупційна експертиза у публічному адмініструванні сприяє виявленню й усуненню корупційних чинників у нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів у сфері діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин.

ВИСНОВКИ

Антикорупційна експертиза є видом правової експертизи. Антикорупційна експертиза у публічному адмініструванні – це публічно-владна діяльність уповноважених суб'єктів стосовно дослідження чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів на наявність в них корупційних властивостей норм, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Крім загальних ознак (правова діяльність, здійснюється особою або групою осіб, ґрунтується на нормах закону та підзаконних нормативно-правових актів, здійснюється на підставі офіційно затвердженої методології дослідження, є засобом удосконалення нормативно-правових актів, за результатами проведення складається висновок), притаманних правовим експертизам, антикорупційній експертизі в публічному адмініструванні властиві також особливості, що зумовлені її предметом. До особливих ознак антикорупційної експертизи у публічному адмініструванні необхідно віднести такі: мета – виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією; суб'єкти проведення (органи публічної влади, фізичні особи, громадські об'єднання, юридичні особи); результатом є нормативно-правовий акт, в якому відсутні або мінімізовані корупційні чинники; експертні висновки мають не ретроспективне, а перспективне спрямування; є засобом запобігання корупції.

Список використаних джерел

1. Антикорупційний. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=антикорупційний>
2. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Київ, 1998. Т. 2. 744 с.
3. Шатрава С.О. Антикорупційна експертиза як засіб виявлення корупціогенних факторів у діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Право і Безпека*. 2012. № 4. С. 109–112.
4. Онишчук І. Моніторингова експертиза нормативно-правових актів на наявність корупціогенних чинників: міжнародний досвід. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 3. С. 72–81.
5. Загинець З.А. Правова експертиза як засіб виявлення недоліків тексту кримінального закону України: загальнотеоретичний аспект. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 270–273.
6. Гришук А.Б. Принципи антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2022. Вип. 74. Ч. 2. С. 48–54.
7. Дашковська О.Р. Антикорупційна експертиза як складова єдиного правового моніторингу нормативних правових актів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 5. С. 18–21.
8. Лисенко М.О. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів як засіб забезпечення законності в правотворчій діяльності органів виконавчої влади. *Держава і право*. Вип. 66. С. 125–133.
9. Луговий І.О., Ярошенко Ю.В. Поняття та види антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 1. С. 236–241.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#top>.
11. Сметаніна Н.В. Антикорупційна експертиза як напрям запобігання корупції. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 237–241.
12. Зіборов О.Б. Поняття та ознаки публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2021. Випуск 64. С. 220–223.

References

1. Anti-corruption. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=антикорупційний>. (in Ukrainian).
2. Legal encyclopedia: In 6 vol. / ed. Yu.S. Shemshuchenko et al. Kyiv, 1998. Vol. 2. 744 p. (in Ukrainian).
3. Shatrava S.O. Anti-corruption expertise as a means of identifying corruption-inducing factors in the activities of public administration entities. *Law and Security*. 2012. №. 4. pp. 109–112. (in Ukrainian).
4. Onyshchuk I. Monitoring examination of normative legal acts for the presence of corruption factors: international experience. *Scientific journal of the National Academy of the Prosecutor's Office of Ukraine*. 2014. №. 3. pp. 72–81. (in Ukrainian).
5. Zahynev Z.A. Legal examination as a means of identifying the shortcomings of the text of the criminal law of Ukraine: a general theoretical aspect. *Journal of the Kyiv University of Law*. 2013. №. 4. pp. 270–273. (in Ukrainian).
6. Hryshchuk A.B. Principles of anti-corruption examination of normative legal acts. *Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. The RIGHT series*. 2022. Issue 74. Part 2. pp. 48–54. (in Ukrainian).
7. Dashkovska O.R. Anti-corruption expertise as a component of unified legal monitoring of normative legal acts. *Comparative and analytical law*. 2015. №. 5. pp. 18–21. (in Ukrainian).
8. Lysenko M.O. Anti-corruption examination of normative legal acts as a means of ensuring legality in law-making activities of executive authorities. *State and law*. Vol. 66. pp. 125–133. (in Ukrainian).
9. Luhovyi I.O., Yaroshenko Yu.V. Concepts and types of anti-corruption examination of normative legal acts and their projects. *South Ukrainian legal journal*. 2023. №. 1. pp. 236–241. (in Ukrainian).
10. On prevention of corruption: Law of Ukraine dated October 14, 2014 №. 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#top>. (in Ukrainian).
11. Smetanina N.V. Anti-corruption expertise as a way to prevent corruption. *Journal of the Kyiv University of Law*. 2019. №. 1. pp. 237–241. (in Ukrainian).
12. Ziboriev O.B. Concepts and signs of public administration. *Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. The law series*. 2021. Issue 64. pp. 220–223. (in Ukrainian).

Viktor DASIUK

postgraduate student, Kyiv National University of Technologies and Design
 ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-3549-9819>
 e-mail: aibmese@gmail.com

THE CONCEPT AND SIGNS OF ANTI-CORRUPTION EXPERTISE IN PUBLIC ADMINISTRATION

The paper is devoted to the essence of anti-corruption expertise in public administration. Scientific approaches to understanding the concept of «anti-corruption expertise» are considered. The author's definition of anti-corruption expertise in public administration is proposed as a public-authority activity of authorized subjects regarding the study of current normative legal acts and draft normative legal acts for the presence in them of corruptionogenic properties of norms that contribute or may contribute to the commission of corruption offenses or offenses related to corruption. It was established that anti-corruption expertise in public administration contributes to the identification and elimination of corruption-inducing factors in normative legal acts and drafts of normative legal acts in the field of activity of subjects of administrative legal relations. General and special features of anti-corruption examination in public administration are given. The general features of anti-corruption examination in public administration include the following: legal activity, carried out by a person or a group of persons, based on the norms of the law and subordinate legal acts, carried out on the basis of an officially approved research methodology, is a means of improving legal acts, based on the results of conducting a conclusion is made. The special features of anti-corruption examination in public administration include the following: the goal is to identify factors in current normative legal acts and draft normative legal acts that contribute or may contribute to the commission of corruption offenses or offenses related to corruption; subjects of the event (public authorities, natural persons, public associations, legal entities); the result is a normative legal act in which corruption-inducing factors are absent or minimized; expert conclusions are not retrospective, but prospective; is a means of preventing corruption.

Keywords: anti-corruption expertise, public administration, legal act, corruption, administrative and legal relations