

ОЛІЙНИК А. Ю.,

кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри приватного
та публічного права

*(Інститут права та сучасних
технологій Київського національного
університету технологій та дизайну)*

УДК 343.35:[347.734:336.711.62(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.3.33>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ

Дослідження правового регулювання обов'язкової антикорупційної експертизи має важливе значення в боротьбі з корупцією. Вирішити проблему можливо в процесі здійснення комплексу антикорупційних заходів. Даний комплекс заходів має бути спрямований на викорінення корупції, як явища та на запобігання умов, що можуть сприяти її виникненню. Запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, усунення наслідків корупційних правопорушень досліджуються такими авторами як: Ю. Веретельникова, О. Вінніков, С. Гавриш, Н. Кобильчак, О. Котенко, А. Кривонос, Б. Мосунов, М. Панькевич, О. Печалін, О. Предместніков, В. Хоменко та ін. Правове регулювання обов'язкової антикорупційної експертизи досліджено не достатньо.

До ознак правового регулювання обов'язкової антикорупційної експертизи відносяться такі: а) різновид правового впливу правових норм міжнародного і національного права; б) діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів деяких положень з ознаками правопорушень; в) такі положення самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією; г) проводиться Міністерством юстиції України, комітетом Верховної Ради України.

Правове регулювання обов'язкової антикорупційної експертизи – це різновид правового впливу правових норм міжнародного і національного права який проводиться Міністерством юстиції України чи комітетом Верховної Ради України щодо діяльності із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, що самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Рекомендується прийняти Закону України «Про нормативно-правові акти» в якому слід урегулювати стадії прийняття нормативно-правових актів суб'єктами місцевого самоврядування.

Ключові слова: *корупція, боротьба з корупцією, антикорупційна експертиза, антикорупційні заходи, правове регулювання, викорінення корупції.*

Oliynyk A. Yu. Legal regulation of mandatory anti-corruption expertise

The study of the legal regulation of mandatory anti-corruption expertise is important in the fight against corruption. It is possible to solve the problem in the process of implementing a complex of anti-corruption measures. This set of measures should be aimed at eradicating corruption as a phenomenon and at preventing conditions



that may contribute to its emergence. Prevention of corruption in Ukraine, content and procedure of application of preventive anti-corruption mechanisms, elimination of the consequences of corruption offenses are studied by such authors as: Yu. Veretelnikova, O. Vinnikov, S. Havrysh, N. Kobylchak, O. Kotenko, A. Krivonos, B. Mosunov, M. Pankevich, O. Pechalin, O. Predmestnikov, V. Khomenko and others. The legal regulation of mandatory anti-corruption examination has not been studied enough. The signs of legal regulation of mandatory anti-corruption examination include the following: a) the type of legal influence of legal norms of international and national law; b) activities to identify in normative legal acts, draft normative legal acts some provisions with signs of offenses; c) such provisions alone or in combination with other regulations may contribute to the commission of corruption offenses or offenses related to corruption; d) conducted by the Ministry of Justice of Ukraine, a committee of the Verkhovna Rada of Ukraine. Legal regulation of mandatory anti-corruption expertise is a type of legal influence of international and national law, which is carried out by the Ministry of Justice of Ukraine or a committee of the Verkhovna Rada of Ukraine in relation to the activity of identifying provisions in normative legal acts, draft normative legal acts, which independently or in combination with other norms may contribute to the commission of corruption offenses or offenses related to corruption. It is recommended to adopt the Law of Ukraine "On Regulatory Legal Acts", which should regulate the stages of adoption of regulatory legal acts by local self-government entities.

Key words: *corruption, fight against corruption, anti-corruption examination, anti-corruption measures, legal regulation, eradication of corruption.*

Вступ. Правове регулювання антикорупційної експертизи має теоретичне і практичне значення. Сама корупція як соціальне явище є продуктом діяльності публічної влади та значною мірою впливає на формування і функціонування її владних інститутів і визначає саму її сутність. Як головна перешкода розвитку держави і суспільства корупція є не тільки проблемою України, а й має всесвітній масштаб. Правове регулювання боротьби з корупцією теоретично потребує нормативного удосконалення відповідних механізмів боротьби з нею та ефективності законодавства яка потребує перевірки шляхом практичного їх застосування.

Наукові праці щодо правових та організаційних засад функціонування системи запобігання корупції в Україні, а також про зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, усунення наслідків корупційних правопорушень досліджувалися такими авторами: Ю. Веретельникова, О. Вінніков, С. Гавриш, Н. Кобильчак, О. Котенко, А. Кривонос, Б. Мосунов, М. Панькевич, О. Печалін, О. Предместніков, В. Хоменко та ін. Правове регулювання обов'язкової антикорупційної експертизи досліджено не достатньо.

Постановка завдання. Метою дослідження є правове регулювання обов'язкової антикорупційної експертизи як комплексу антикорупційних заходів, які необхідно послідовно здійснювати. Для досягнення названої мети слід вирішити такі завдання: а) проаналізувати наукові праці авторів щодо антикорупційної експертизи; б) запропонувати напрямки удосконалення законодавства щодо правового регулювання антикорупційної експертизи; в) сформулювати ознаки і дати визначення правового регулювання обов'язкової антикорупційної експертизи; г) дати висновки і рекомендації по предмету дослідження.

Результати дослідження. В Україні є проблема щодо запобігання корупції і вирішити її можливо, реалізувавши комплекс антикорупційних заходів, які необхідно послідовно здійснювати в кожній із сфер суспільних відносин. Такий комплекс заходів повинен бути спрямований не тільки на викорінення корупції, а й для запобігання умов, що можуть сприяти її виникненню. Серед факторів, що сприяють виникненню корупції в державі є недосконалі нормативно-правові акти [1]. Для удосконалення актів діючого законодавства є необхідність проаналізувати наукові праці авторів та нормативно-правові акти щодо антикорупційної експертизи. Так, Ю. Веретельникова, О. Вінніков, Н. Кобильчак, Б. Мосунов та



інші вважають, що одним із основних корупційних факторів в Україні є колізії, змістовні та технічні вади нормативно-правових актів, що видаються державними органами та органами місцевого самоврядування. Антикорупційна експертиза названих актів є важливим засобом запобігання корупції і визнається частиною системного підходу до запобігання корупції в вище названих органах [2, с. 5].

Отже, Ю. Веретельникова, О. Вінніков та інші вважають, що недосконалі нормативно-правові акти які приймаються органами публічної влади є факторами, що сприяють виникненню корупції, а антикорупційна експертиза названих актів є важливим засобом їх запобігання.

На думку С. Гавриша, корупція становить реальну загрозу безпеці, демократичному розвитку держави та суспільству, конституційному ладу України, підриває авторитет країни, завдає шкоди функціонуванню державного апарату, обмежує конституційні права і свободи людини та громадянина, порушує встановлений порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів публічної влади, руйнує моральні та суспільні цінності, дискредитує державу на міжнародному рівні. С. Гавриш робить висновок про те, що нарізла потреба в концептуальному визначенні антикорупційної експертизи. Пропонує розробку та запровадження єдиної процедури (механізму) її здійснення, законодавче закріплення обов'язковості її проведення та врахування результатів. При створенні механізму застосування антикорупційної експертизи в Україні, доцільним вбачається передбачення обов'язкової відповідальності за випуск неякісного законопроекту [3].

Отже, С. Гавриш переконаний в необхідності створення дієвого механізму реалізації антикорупційної експертизи та правовому урегулюванню обов'язкової відповідальності за неякісну підготовку та прийняття законів України.

О. Котенко, досліджуючи правове регулювання в контексті дії права, вважає, що існуюча в суспільстві система суспільних відносин постійно потребує правового впливу. Форми та методи даного впливу змінюються в залежності від суспільних потреб. Правове регулювання охоплює всі форми впливу права на суспільне життя. Правовий вплив може бути охарактеризований як всебічна і багатогранна (психологічна, державно-вольова, формальна, нормативна тощо) дія права. Відмінність правового регулювання від правового впливу полягає в тому, що при впливі відсутній державний примус як один з елементів правового регулювання. Якщо правовому регулюванню властивий і примус і переконання, добровільне виконання, то правовий вплив характеризується не тільки відсутністю примусу, але і неможливістю його застосування [4].

Отже, правове регулювання є особливою формою правового впливу, сутність якого полягає в регулюванні поведінки людей засобами правових вчинків, що здійснюються відповідно до правових вимог.

А. Кривонос поділяє законодавче визначення антикорупційної експертизи як діяльності спеціальних експертів по виявленню і опису корупціогенних факторів, що відносяться до чинних правових актів, їх проектів та розробки рекомендацій спрямованих на усунення або обмеження дії таких факторів. Аналіз міжнародної практики проведення антикорупційної експертизи вказує на необхідність покращення та деталізації її механізмів. Даний механізм запобігання корупції знаходиться на етапі становлення та потребує розвитку і суттєвого вдосконалення [5, с. 40].

Отже, А. Кривонос робить висновок про необхідність суттєвого вдосконалення механізму проведення антикорупційної експертизи.

Ю. Орлов наголошує на тому, що відповідно до закону, за критерієм об'єкту дослідження, розрізняють такі види антикорупційної експертизи як обов'язкова та факультативна. Обов'язковій антикорупційній експертизі піддаються проекти законів України, актів Президента України, інших нормативно-правових актів, що розробляються Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади. На його думку, обов'язкову антикорупційну експертизу доцільно проводити щодо проектів нормативно-правових актів які будуть регулювати відносини у найбільш важливих сферах сус-



пільного життя таких як: а) фінансово-економічну; б) природоохоронну; в) освітню та інших сферах [6, с. 698].

Отже, Ю. Орлов до предмету правового регулювання обов'язкової антикорупційної експертизи відносить такі важливі сфери суспільного життя як: а) фінансово-економічну; б) природоохоронну; в) освітню тощо.

М. Панькевич під антикорупційною експертизою розуміє ефективний правовий інструмент на шляху протидії корупції, використання якого сприяло б очищенню як проектів нормативно-правових актів, що готуються до прийняття, так і норм чинного законодавства. Для досягнення реальних результатів подолання корупції в Україні та покращення показників в рейтингу міжнародної правозахисної організації необхідно удосконалювати законодавство та змінювати правосвідомість суб'єктів українського суспільства. Навіть досконало написані нормативно-правові акти не призведуть до забезпечення принципу законності на практиці, якщо зі сторони суспільства не буде доброчесної поведінки та бажання неухильно дотримуватися чинного законодавства [7, с. 14].

Отже, М. Панькевич розглядає антикорупційну експертизу як правовий інструмент протидії корупції щодо очищення норм чинного законодавства та законопроектів в яких є наявні правила які сприяють корупційним правопорушенням.

О. Предместніков вважає, що нормотворчість, правова експертиза і державна реєстрація нормативно-правових актів є одним з основних напрямів діяльності Міністерства юстиції (МЮ) України у сфері реалізації державної правової політики. На його думку, актуалізується об'єднання різних видів здійснюваних Міністерством юстиції України правових експертиз, певне розширення предмету та можливостей правової експертизи і державної реєстрації нормативно-правових актів, що істотно підвищить роль Міністерства юстиції України у забезпеченні законності та дотримання прав громадян у діяльності різних органів публічної влади. Упорядкуванню й уточненню підлягають нормотворчі та інші суміжні з ними повноваження, тоді як належна реалізація повноважень Міністерства юстиції України загалом потребує узгодженого нормативно-правового врегулювання засад і порядку їх реалізації [8, с. 60].

Отже, О. Предместніков робить висновок про необхідність забезпечення законності та прав людини і громадянина у діяльності різних органів публічної влади та уточнення нормотворчості, інших повноваження МЮ України, узгодженого нормативно-правового врегулювання порядку їх реалізації.

В. Хоменко констатує той факт, що в Україні відсутнє законодавче регулювання процедури прийняття нормативних актів органів місцевого самоврядування. Саме процедура прийняття нормативних актів займає важливе місце у діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки від неї залежить якість нормативного акта, його здатність у повній мірі регулювати відносини, які складаються в межах територіальної громади. Підтримуючи проект закону про нормативно-правові акти В. Хоменко виділяє такі стадії: 1) планування нормотворчої діяльності; 2) внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту нормативного акта; 3) проведення експертизи проекту нормативного акта; 4) внесення проекту нормативного акта суб'єкту нормотворення; 5) розгляд проекту нормативного акта суб'єктом нормотворення; 6) прийняття (видання) нормативного акта; 7) набрання чинності нормативним актом; 8) введення нормативного акта в дію [9, с. 144-145].

Отже, В. Хоменко вважає, що якість прийняття нормативно-правових актів суб'єктами місцевого самоврядування в значній мірі залежить від процедури прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування.

Виходячи з аналізу наукових праць вищеназваних авторів слід зробити висновок, що правове регулювання обов'язкової антикорупційної експертизи потребує удосконалення. Так, відповідно до закону антикорупційна експертиза ставить за мету виявлення факторів в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень та розроблення рекомендацій стосовно їх усунення. Одним з видів такої експертизи є обов'язкова антикорупційна екс-



пертиза, яка 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 [10]. В якості пропозиції пропонуємо прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти» де, крім іншого, урегулювати і стадії прийняття нормативно-правових актів органами і посадовими особами місцевого самоврядування.

Серед ознак правового регулювання обов'язкової антикорупційної експертизи пропонуємо досліджувати такі: а) різновид правового впливу правових норм міжнародного і національного права; б) діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів деяких положень з ознаками правопорушень; в) такі положення самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією; г) проводиться Міністерством юстиції України, комітетом Верховної Ради України.

Декларацією про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. проголошує пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права і є визначальним для формування національної доктрини співвідношення міжнародного та національного права. Закон України «Про дію міжнародних договорів на території України» від 10 грудня 1991 р. вперше визначив місце ратифікованих міжнародних договорів України в українському правопорядку та закріпив, що укладені й належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для внутрішніх національних норм [11]. Правове регулювання обов'язкової антикорупційної експертизи реалізується в формах дотримання, виконання, використання та правозастосування норм права.

Діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів деяких положень з ознаками антикорупційних правопорушень передбачає з'ясування фактів, які проводяться Міністерством юстиції України згідно із затвердженим ним щорічним планом. Вказана експертиза здійснюється щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України у таких сферах: 1) прав та свобод людини і громадянина; 2) повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 3) надання адміністративних послуг; 4) розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; 5) конкурсних (тендерних) процедур [10].

Метою антикорупційної експертизи є виявлення положень в правових нормах щодо самостійного чи у поєднанні з іншими нормами права можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією та здійснення відповідних дій щодо усунення недоліків законодавства. На думку С. Гавриша, метою недопущення корупціогенності законопроектів, що торкаються питань національної безпеки країни, він пропонує направляти їх на експертизу фахівцям Управління проблем боротьби з корупцією Апарату Ради національної безпеки і оборони України. Рада Європи готова допомагати Україні в реалізації антикорупційних ініціатив. Вона навіть готова здійснювати експертизи законопроектів, спрямованих на боротьбу з корупцією. Про це свідчать заяви Представника Генерального секретаря Ради Європи з координації програм співпраці в Україні [3, с. 9].

Обов'язкова антикорупційна експертиза проводиться Міністерством юстиції України згідно зі щорічним планом. План проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів на відповідний рік складається структурним підрозділом, до повноважень якого віднесено проведення антикорупційної експертизи, на підставі пропозицій, обґрунтованих необхідністю проведення антикорупційної експертизи, які подаються структурними підрозділами апарату Міністерства юстиції та формується з урахуванням пропозицій, що надійшли від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів міс-



цевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян [12]. Обов'язкова антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України здійснюється комітетом Верховної Ради України предметом відання якого є питання боротьби з корупцією [10].

Для здійснення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів Міністерство юстиції може залучати в установленому порядку фахівців державних органів, інших підприємств, установ, організацій, а також експертів міжнародних організацій, представників громадських об'єднань (за згодою). Результати антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів протягом десяти календарних днів оприлюднюються на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України [12].

Висновок. Підводячи підсумок дослідженню пропонуємо деякі висновки і рекомендації. 1. Правове регулювання обов'язкової антикорупційної експертизи – це різновид правового впливу правових норм міжнародного і національного права який проводиться Міністерством юстиції України чи комітетом Верховної Ради України щодо діяльності із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, що самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією.

2. Ознаками правового регулювання обов'язкової антикорупційної експертизи є: а) різновид правового впливу правових норм міжнародного і національного права; б) діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів деяких положень з ознаками правопорушень; в) такі положення самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією; г) проводиться Міністерством юстиції України, комітетом Верховної Ради України.

3. В якості рекомендації пропонуємо прийняти Закон України «Про нормативно-правові акти» в якому серед інших відносин урегулювати і стадії прийняття нормативно-правових актів суб'єктами місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання корупції https://minjust.gov.ua/m/str_40289
2. Вінніков О. Методичні рекомендації: громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування / О. Вінніков, Ю. Веретельникова, А. Марговська, Б. Мосунов, Н. Кобильчак, О. Печалін. К., 2015. 78 с.
3. Гавриш С. Б. Стан та проблеми антикорупційної експертизи законодавства в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. Вип. 18. С. 3-10. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2008_18_1
4. Котенко О. А. Правове регулювання в контексті дії права та його основоположних принципів. / Електронний ресурс: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63846/41-Kotenko.pdf?sequence>
5. Кривонос А.О. Антикорупційна експертиза як ефективний механізм запобігання корупції : дипломна робота на здобуття наукового ступеня «Магістр політології». Національний ун-т «Києво-могілянська академія». К., 2021. 125 с.
6. Орлов Ю.В. Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів як різновид кримінологічної практики : характеристика та шляхи удосконалення. *Форум права*. 2012. № 1. С. 697-703.
7. Панькевич М. Б. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів як засіб запобігання корупції: освітньо-кваліфікаційний рівень «Магістр». Вищий навчальний заклад «Український католицький університет». Львів, 2020. 91 с.



8. Предместніков О. Повноваження Міністерства юстиції України у сфері державної правової політики : нормативність і правова експертиза. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 4. С. 56-61.

9. Хоменко В. О. Процедура прийняття нормативних актів органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2015. Вип. 34. Т. 2. С. 144-147.

10. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. Поточна редакція від 31.03.2023.

11. Особливості застосування норм міжнародного та європейського права / <https://arm.naiaiu.kiev.ua/books/enforcement/info/lec8.html>

12. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2015 р. № 383/5.

