

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ****LEGAL REGULATION OF THE PUBLIC ANTI-CORRUPTION EXAMINATION**

**Олійник А.Ю., к.ю.н., професор,  
професор кафедри приватного та публічного права**

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

**Коваль О.М., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри приватного та публічного права**

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

Реальну загрозу демократичному розвитку держави та суспільству, їх безпеці та конституційному ладу України становить корупція. Вона підриває авторитет країни, завдає шкоди функціонуванню апарату держави, обмежує окремі конституційні права і свободи людини і громадянина. Забезпечення боротьби з корупцією потребує теоретичного вивчення та практичного удосконалення правового регулювання антикорупційної експертизи. Одним з видів такої експертизи є громадська антикорупційна експертиза правового регулювання якої є предметом цього дослідження. З'ясування поняття такої експертизи передбачає аналіз її ознак куди слід віднести: 1) правове регулювання громадської антикорупційної експертизи; 2) діяльність по виявленню факторів корупційних правопорушень; 3) об'єктами є нормативно-правові акти та проекти нормативно-правових актів; 4) вчинення посадовцями корупційних правопорушень або правопорушень пов'язаних з корупцією; 5) етапи проведення громадської антикорупційної експертизи: а) визначити, чи потрібне проведення антикорупційної експертизи; б) визначення суб'єкта проведення антикорупційну експертизу; в) підготовка висновку за результатами проведення антикорупційної експертизи; г) оприлюднення та розгляд висновків антикорупційної експертизи.

Правове регулювання громадської антикорупційної експертизи – це урегульована нормами міжнародного та національного права діяльність посадовців по виявленню у НПА та ПНПА факторів вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією на різних етапах її проведення.

Для удосконалення правового регулювання названої експертизи рекомендуємо внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. щодо зобов'язань названих суб'єктів прийняття НПА врахувати розроблені пропозиції для усунення корупційогенних чинників, які створюють умови для виникнення корупції або створення таких умов.

**Ключові слова:** корупція, правове регулювання, обов'язкова антикорупційна експертиза, громадська антикорупційна експертиза, корупційні правопорушення та ін.

Corruption is a real threat to the democratic development of the state and society, their security and the constitutional system of Ukraine. It undermines the authority of the country, harms the functioning of the state apparatus, limits individual constitutional rights and freedoms of a person and a citizen. The fight against corruption requires theoretical study and practical improvement of the legal regulation of anti-corruption expertise. One of the types of such expertise is public anti-corruption expertise, the legal regulation of which is the subject of this study. Elucidation of the concept of such an examination involves an analysis of its features, where it should be attributed: 1) legal regulation of public anti-corruption examination; 2) activities to identify factors of corruption offenses; 3) objects are normative legal acts and drafts of normative legal acts; 4) commission of corruption offenses or offenses related to corruption by officials; 5) stages of conducting a public anti-corruption examination: a) determine whether it is necessary to conduct an anti-corruption examination; b) determination of the subject of the anti-corruption examination; c) preparation of a conclusion based on the results of an anti-corruption examination; d) publication and consideration of the conclusions of the anti-corruption examination. The legal regulation of public anti-corruption expertise is the activity of officials regulated by the norms of international and national law to identify factors in the commission of corruption offenses or offenses related to corruption in the NPA and PNPA at various stages of its implementation. In order to improve the legal regulation of the said expertise, we recommend making changes to the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» dated October 14, 2014 regarding the obligations of the named subjects of the adoption of the NPA to take into account the developed proposals to eliminate corruption-inducing factors that create conditions for the emergence of corruption or the creation of such conditions.

**Key words:** corruption, legal regulation, mandatory anti-corruption examination, public anti-corruption examination, corruption offenses, etc.

Боротьба з корупцією в Україні має важливе значення, особливо в сучасних умовах Російсько-Української війни. Проведення антикорупційної експертизи особливо необхідне для виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення відповідних рекомендацій щодо їх усунення. Така експертиза має теоретичне і практичне значення. Теоретичне значення такого дослідження полягає в потребі з'ясування поняття, видів та її ролі у виявленні норм які сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень. Практичне значення названої діяльності має на меті удосконалення джерел права які регулюють боротьбу з корупцією.

Останні наукові дослідження, що проводилися по боротьбі з корупцією та антикорупційна експертиза в цьому процесі викладені в дисертаціях, монографіях, підручниках і посібниках, наукових статтях тощо. Результати досліджень містяться в працях таких авторів: С. Гавриш, В. Гвоздій, О.Котенко, А. Кривонос, Ю. Орлов, А. Олійник, М. Панькевич, О. Хмара та ін. Серед не досліджених питань залишається проблема громадської анти-

корупційної експертизи та її правове регулювання. Метою дослідження є саме правове регулювання громадської антикорупційної експертизи. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання: а) вивчити праці авторів по проблемі дослідження; б) проаналізувати нормативно-правові акти що регулюють правові відносини по боротьбі з корупцією та проведенні громадської антикорупційної експертизи і запропонувати пропозиції щодо їх удосконалення; в) сформулювати ознаки і визначення правового регулювання громадської антикорупційної експертизи; г) запропонувати висновки і рекомендації по проблемі дослідження.

Формулювання поняття та видів громадської експертизи передбачає необхідність вивчення праць авторів по проблемі дослідження. Так, С. Гавриш вважає, що рівень корупції у країні дуже високим. За даними загальнонаціонального соціологічного опитування, 67% українців вважають, що протягом останнього року вони були в тій або іншій формі безпосередньо втягнуті в корупційні дії із-за неможливості вільної реалізації права на освіту, медичне обслуговування, заняття підприємницькою діяльністю, захист у судах і правоохоронних органах. Потенційно

найбільш корумпованою є виконавча влада, яка посідає особливе місце серед гілок державної влади, оскільки забезпечує реальне втілення в життя законів та інших правових актів держави. С. Гавриш робить висновок про те, що з метою недопущення корупціогенності законопроектів, які торкаються питань національної безпеки в Україні, доречним було б направляти їх на експертизу фахівцям. Право офіційно проводити антикорупційну експертизу повинні мати усі зацікавлені неурядові організації. До законодавчого процесу в Україні можуть залучатися широкі верстви населення, включаючи обговорення законодавчих актів і їх проектів громадськістю та засобами масової інформації та урахувати їхні думки при проведенні експертизи [1].

Отже, С. Гавриш переконаний, що право офіційно проводити антикорупційну експертизу повинні мати усі зацікавлені суб'єкти включаючи неурядові організації, громадськість та засоби масової інформації.

В. Гвозд'їй визнає передбачений законом факт, що антикорупційна експертиза визначається як діяльність із виявлення в нормативно-правових актах або в проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Він наголошує на існуючих прогалинах в законі. На його думку, хоча проведення громадської антикорупційної експертизи не є обов'язковим, її результати та можливі рекомендації підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом владних повноважень, який видав цей акт, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері. В Законі ж не встановлюються чіткі вимоги щодо врахування цим органом зауважень та/або рекомендацій громадської експертизи. В. Гвозд'їй робить висновок, що прогалини у законах дійсно існують, а такі механізми, як антикорупційна експертиза, допомагають їх виявляти та виправляти. Він вважає, що не варто бачити у цих недоліках можливість для реалізації корупційних схем: законодавчі недоліки поступово будуть усунуті, проте покарання за недотримання норм Закону діє вже сьогодні [2].

Отже, В. Гвозд'їй переконаний що в діючому законодавстві є певні недоліки, а антикорупційна експертиза допомагає їх виявити та виправити.

О. Котенко визначає правове регулювання як регламентацію суспільних відносин засобами загальнообов'язкових правил поведінки і заснованих на них приписів індивідуального значення, що забезпечується в необхідних випадках державним примусом. Категорія «правове регулювання» виражає динамічну сутність всієї юридичної надбудови, вона характеризує активно-творчу сторону права, відображає процес перетворення його із можливості у дійсність. Він розглядає взаємообумовленість правового регулювання і правового впливу, що знаходяться у тісному взаємозв'язку, але не співпадають повністю, а співвідносяться як частина і ціле. Правове регулювання в усіх випадках повинно бути зв'язаним з процесом регламентації дій учасників суспільних відносин, а правовий вплив здійснюється і поза межами цієї регламентації [3, с. 199–200].

Отже, О. Котенко розрізняє поняття правове регулювання і правовий вплив і стверджує, що вони співвідносяться як частина і ціле.

А. Кривонос, досліджуючи антикорупційну експертизу як ефективний механізм запобігання корупції, говорить про те, що у статті 13 Конвенції ООН проти корупції були закладені основоположні засади участі громадськості у протидії та запобіганні корупції, відповідно до яких, держави зобов'язані вживати належних заходів для сприяння активній участі громадського суспільства у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного

характеру корупції, а також загроз, що створюються нею. Активна підтримка громадськістю державних органів під час реалізації ними державної антикорупційної політики є запорукою успішності, а також підвищенням довіри суспільства до державних органів. Діяльність інститутів громадського суспільства в частині здійснення ними громадської антикорупційної експертизи регулюється: 1) Законом України «Про запобігання корупції»; 2) Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого Постановою КМУ № 996 від 03 листопада 2010 року [4, с. 62–63].

Отже, А. Кривонос наголошує на важливості участі громадськості у протидії та запобіганню корупції в Україні та приводить приклади нормативно-правових актів які регулюють проведення громадської антикорупційної експертизи.

Ю. Орлов, розглядаючи антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, виділяє обов'язкову і факультативну антикорупційні експертизи та підкреслює, що для проведення факультативної антикорупційної експертизи суб'єктами її ініціювання є державні і недержавні організації. Серед недержавних організацій які ініціюють проведення антикорупційної факультативної експертизи він розрізняє: а) Кримінологічна асоціація України; б) Спілка юристів України; в) Національна асоціація адвокатів; г) Українська правнича фундація; р) Всеукраїнська незалежна суддівська асоціація; д) Асоціація правників України [5].

Отже, Ю. Орлов переконаний, що антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів можуть проводити недержавні організації та Громадська рада при Національному агентстві.

А. Олійник, визначає правове регулювання обов'язкової антикорупційної експертизи як 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 [6].

Отже, А. Олійник визнає наявність обов'язкових та необов'язкових антикорупційних експертиз і громадську експертизу.

М. Панькевич, досліджуючи антикорупційну експертизу нормативно-правових актів як засіб запобігання корупції поділяє її за суб'єктами проведення на державну і громадську, яка здійснюється за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, інших не державних інститутів [7, с. 12–14].

Отже, М. Панькевич за суб'єктами проведення антикорупційної експертизи виділяє державну і громадську.

О. Хмара розглядає громадську антикорупційну експертизу яка здійснюється шляхом аналізу змісту проектів нормативно-правових актів (ПНПА) та чинних нормативно-правових актів (НПА), що приймаються або були прийняті органами державної влади чи органами місцевого самоврядування на наявність в них корупціогенних чинників. Цей аналіз проводиться інститутами громадянського суспільства або на їх замовлення з наступним повідомленням розробників НПА про наявність корупціогенних чинників та наданням рекомендації щодо їх усунення [8].

Отже, О. Хмара робить висновок про те, що громадська антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів та чинних нормативно-правових актів проводиться з метою виявлення корупціогенних чинників та надання рекомендацій щодо їх усунення.

В наукових джерелах громадська антикорупційна експертиза визначається як діяльність із виявлення у норма-

тивно-правових актах (НПА) та проектах нормативно-правових актів (ПНПА) положень, які можуть сприяти вчиненню посадовцями корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією [9].

Для формування ознак і визначення громадської антикорупційної експертизи слід проаналізувати міжнародні і національні правові акти, що регулюють правові відносини по боротьбі з корупцією та проведенні громадської антикорупційної експертизи і запропонувати пропозиції щодо їх удосконалення. Серед міжнародних договорів, які регулюють відносини боротьби з корупцією є конвенції: 1) Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р.; 2) Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04 листопада 1999 р.; 3) Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р. та ін. До національних правових джерел боротьби з корупцією в Україні відносяться: 1) Конституція України; 2) Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р.; 3) підзаконні НПА: а) Про забезпечення реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи: рішення НАПЗК від 29 грудня 2018 р.; б) Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції від 29 липня 2020 р. 2020. № 325/20; в) Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції: Постанова КМ України від 20 листопада 2019 р. 2019. № 952 та ін.

Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. [10] закріплює, що за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних НПА та ПНПА. Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних НПА, ПНПА а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством. Результати антикорупційної експертизи, в тому числі громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері. К. Серюк переконана, що результатом ефектної експертизи є нормативно-правовий акт, у якому відсутні або мінімізовані корупціогенні фактори. Нажаль, усунути всі корупціогенні фактори неможливо хоча слід прагнути до усунення корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень [11]. В сучасних умовах децентралізації муніципальної публічної влади та передачі значних повноважень і коштів на місця важливе значення має нормотворчість місцевих рад. Вищезазваний Закон закріплює обов'язок для суб'єктів прийняття відповідних нормативних актів лише розгляд пропозицій громадської антикорупційної експертизи. На нашу думку, слід внести зміни до Закону, зобов'язавши названих суб'єктів враховувати такі пропозиції при прийнятті НПА.

Таким чином, враховуючи розглянуте вище, можемо сформулювати ознаки і запропонувати визначення правового регулювання громадської антикорупційної експертизи. До таких ознак слід віднести: 1) правове регулювання громадської антикорупційної експертизи; 2) діяльність по виявленню факторів корупційних правопорушень; 3) об'єктами є нормативно-правові акти та проекти нормативно-правових актів; 4) вчинення посадовцями корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією; 5) етапи проведення громадської антикорупційної експертизи: а) визначити, чи потрібне проведення антикорупційної експертизи; б) визначення суб'єкта проведення антикорупційну експертизу; в) підготовка висновку за результатами проведення антикорупційної експертизи; г) оприлюднення та розгляд висновків антикорупційної експертизи.

Правове регулювання громадської антикорупційної експертизи є одним із ціннісних проявів характерних ознак дієвості права в суспільстві де підтримується відповідний правопорядок, який досягається засобами правового впливу та правозабезпечення. Правове регулювання здійснюється засобами загальнообов'язкових правил поведінки і заснованих на них приписів індивідуального значення та в необхідних випадках може забезпечуватися засобами державного примусу, характеризує активнотворчу сторону права, відображає процес перетворення його із можливості у дійсність [3].

Діяльність по виявленню факторів корупційних правопорушень на законодавчому рівні законом «Про запобігання корупції» закріплюється визначення корупційного правопорушення, а саме як діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 названого Закону, за яке законом встановлена кримінальна, дисциплінарна та/або цивільно-правова відповідальність [10]. Звідси можна дійти висновку про класифікацію корупційних правопорушень, зокрема на кримінальні, цивільні та дисциплінарні [12, с. 129].

Об'єктами громадської антикорупційної експертизи є НПА та ПНПА нормативно-правові акти та проекти нормативно-правових актів здійснюють три державні інституції, що є суб'єктами названої експертизи (Мін'юст, Антикорупційний комітет та НАЗК). Антикорупційний комітет та НАЗК мають повноваження щодо здійснення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, що зареєстровані в Парламенті. Мін'юст та НАЗК мають повноваження щодо здійснення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проектів, нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Уряду. Відтак, діяльність вказаних інституцій частково перетинається, що збільшує можливість більш якісно здійснити антикорупційну експертизу окремих «негативних» нормативно-правових актів [4].

Вчинення посадовцями корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Етапами проведення громадської антикорупційної експертизи є: а) визначити, чи потрібне проведення антикорупційної експертизи; б) визначення суб'єкта проведення антикорупційну експертизу; в) підготовка висновку за результатами проведення антикорупційної експертизи; г) оприлюднення та розгляд висновків антикорупційної експертизи [9].

Першочергово необхідно визначити належність НПА чи ПНПА до сфер правового регулювання. Підлягатиме експертизі такі групи нормативних актів: а) права і свободи людини та громадянина; б) повноваження органів держави та місцевого самоврядування і їх посадових і службових осіб; в) сфери надання адміністративних послуг; г) кошти державного та місцевих бюджетів; г) конкурсні процедури; д) інших питань, що можуть призвести до протиправного отримання благ, послуг, пільг або інших переваг матеріального та нематеріального характеру. Слід визначити суб'єкта проведення антикорупційну експертизу, а саме громадську організацію, ініціативну групу чи окрему фізичну особу. За результатами проведення громадської антикорупційної експертизи розробляються рекомендації для усунення факторів (корупціогенних чинників). Висновок антикорупційної експертизи оприлюднюється та обов'язково розглядається відповідним суб'єктом [9].

Підсумовуючи результати дослідження можемо запропонувати такі висновки і рекомендації. Правове регулювання громадської антикорупційної експертизи – це урегульована нормами міжнародного та національного права діяльність посадовців по виявленню у НПА та ПНПА факторів вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією на різних етапах її проведення.

Рекомендуємо внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. щодо

зобов'язань названих суб'єктів прийняття НПА врахувати розроблені пропозиції для усунення корупційних чинників, які створюють умови для виникнення корупції або створення таких умов.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. 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.
2. Корупційні вікна в законодавстві: що потрібно знати про антикорупційну експертизу URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2020/07/10/7258896/> (дата звернення: 26.07.2023).
3. Котенко О.А. Правове регулювання в контексті дії права та його основоположних принципів URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63846/41-Kotenko.pdf?sequence> (дата звернення 26.07.2023).
4. Кривонос А. О. Антикорупційна експертиза як ефективний механізм запобігання корупції: кваліфікаційна робота на здобуття наукового ступеня «Магістр політології». Національний ун-т «Києво-могілянська академія». К., 2021. 125 с.
5. Орлов Ю. В. Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів як різновид кримінологічної практики: характеристика та шляхи удосконалення. *Форум права*. 2012. № 1. С. 697–703.
6. Олійник А.Ю. Правове регулювання обов'язкової антикорупційної експертизи. *Право і суспільство*. 2023. № 3.
7. Панькевич М. Б. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів як засіб запобігання корупції: кваліфікаційна робота на здобуття наукового ступеня «Магістр права». Вищий навчальний заклад «Український католицький університет». Львів, 2020. 91 с.
8. Як провести громадську антикорупційну експертизу? Методичні рекомендації. / За заг. ред. О.С. Хмари. К., 2013. 40 с.
9. Громадська експертиза – новий інструмент залучення громадськості в Троїцькій громаді URL: <https://troicka-gromada.gov.ua/news/1583908409/?fbclid=IwAR1Giq5rCTnMKmQQI48OI19GT0E--kybArCgis-sCcmTV4DaEU9CglUjU7g> (дата звернення 26.07.2023).
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. Поточна редакція від 28.05.2023.
11. Антикорупційна експертиза в Україні: чи є сенс у її проведенні? URL: [https://lb.ua/blog/cplr/497389\\_antikoruptionsyna\\_ekspertiza.html](https://lb.ua/blog/cplr/497389_antikoruptionsyna_ekspertiza.html) (дата звернення 26.07.2023).
12. Красюк Т.В., Зал Д.О. Основні підходи до визначення категорії «корупційні ризики» у сфері праці. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. С. 126–130.