

**Є. С. Назимко**

доктор юридичних наук, професор,  
перший проректор  
Донецького державного  
університету внутрішніх справ

**М. М. Клемпарський**, доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри цивільного права та права  
соціального забезпечення факультету № 4  
Донецького державного  
університету внутрішніх справ

## ГРОМАДСЬКА АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ФОРМА ЗАПОБІГАННЮ КОРУПЦІЇ

*Метою цієї статті є встановлення правових та організаційних засад участі громадськості у проведенні громадської антикорупційної експертизи. У статті розкрито питання участі громадськості у проведенні антикорупційної експертизи в Україні. Виключно громадськість є тією інституцією, яка може надати незалежну об'єктивну оцінку положенням нормативно-правових актів чи проєктів нормативно-правових актів на предмет наявності корупційних ризиків. Завдяки врахуванню громадської думки при прийнятті нормативно-правових актів відбувається процес легітимації нормативних актів та знижується градус суспільної напруги.*

*Встановлено, що на сьогодні в Україні на нормативному рівні передбачено різні механізми участі громадськості у запобіганні корупції. У більшості законодавець наділив громадськість свободою у виборі способів та методів проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів. Крім цього, законодавчо визначений обов'язок розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері, результатів антикорупційної експертизи. Впродовж останніх років спостерігається активізація інститутів громадянського суспільства щодо проведення громадської антикорупційної експертизи та збільшується відсоток врахування громадської думки органами публічної влади. Однак таких інститутів громадянського суспільства, які проводять такого роду експертизу, все ще не багато, однією з причин є те, що проведення громадської антикорупційної експертизи та оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб, оскільки на сьогоднішній день відзначається незначна кількість осіб зацікавлених у фінансуванні проведення антикорупційних експертиз.*

Ключові слова: громадськість, громадська експертиза, антикорупційна експертиза.

**Ye. S. Nazymko, M. M. Klemparskyi. Public anti-corruption expertise as a form of corruption prevention**

*The purpose of this article is to establish the legal and organizational basis for public participation in public anti-corruption examination. The article discusses the issue of public participation in anti-corruption examination in Ukraine. Only the public is the institution that can provide an independent objective assessment of the provisions of normative legal acts or draft normative legal acts for the presence of corruption risks. Due to the consideration of public opinion in the adoption of normative legal acts, the process of legitimization of normative acts takes place and the degree of public tension decreases.*

*It has been established that currently in Ukraine, at the regulatory level, various mechanisms of public participation in the prevention of corruption are provided. In most cases, the legislator gave the public the freedom to choose the methods and methods of public anti-corruption examination of current legal acts and draft legal acts. In addition, there is a legally defined obligation to consider the results of the anti-corruption examination by the subject of the issuance (acceptance) of the relevant act, its legal successor or the subject to which the relevant rule-making powers in this field have been transferred.*

*In recent years, there has been an intensification of civil society institutions in the field of public anti-corruption expertise, and the percentage of public opinion being taken into account by public authorities is increasing. However, there are still not many institutions of civil society that conduct this kind of examination, one of the reasons is that the public anti-corruption examination and the publication of its results are carried out at the expense of the relevant individuals, public associations, and legal entities, since at present day, a small number of persons interested in financing anti-corruption examinations is noted.*

Key words: public, public expertise, anti-corruption expertise.

**Постановка проблеми.** Корупція є негативним процесом, який потребує докладання значних зусиль з боку держави та громадськості для його подолання. Однією з важливих та ефективних форм запобігання корупції є проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів

та проєктів нормативно-правових актів. Наявність належного правового та організаційного забезпечення проведення антикорупційної експертизи громадськістю дозволить ефективно використовувати зазначену форму запобігання корупції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання змісту антикорупційної експертизи досліджувала низка вчених, серед яких: Гришук А.Б., Дасюк В. В., Миколаєць А. П., Луговий І. О., Ярошенко Ю. В., Олійник А. Ю., Оніщук Ю. В., Попова С. М. та інші. Однак ученими досить мало уваги приділяється участі громадськості у проведенні антикорупційної експертизи, через що це питання потребує додаткового дослідження.

**Формування цілей.** Метою цієї статті є встановлення правових та організаційних засад участі громадськості у проведенні громадської антикорупційної експертизи.

**Виклад основного матеріалу.**

Корупція – руйнівний чинник, який є завадою функціонування та розвитку демократичної, правової держави, реалізації правової політики, дотримання прав, свобод та законних інтересів осіб. Наявність корупційних процесів в Україні супроводжується збільшенням недовіри суспільства до органів державної влади, місцевого самоврядування, нехтуванням нормативними приписами та зневірою серед населення у можливість реалізації та відстоювання своїх прав, свобод та законних інтересів.

Варто погодитись із Поповим О. М. «Протидія корупції як виду діяльності в сфері соціального управління, що включає систему заходів політичного, правового, організаційного, ідеологічного, соціально-психологічного, та іншого характеру, які спрямовані на зменшення її обсягів, зміну характеру корупційних проявів, обмеження впливу корупції на соціальні процеси, збільшення ризику для корупціонерів, усунення соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, виявленню та розмежуванню проявів корупції, притягнення осіб, винних у скоєнні корупційних правопорушень, до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь, повинно здійснюватися відповідними суб'єктами та базуватися на основі певних принципів» [7, с. 79].

На сучасному етапі з урахування рекомендацій міжнародних та Європейських спільнот державою розроблено низку механізмів запобігання та протидії корупції в Україні, однією із форм запобігання корупції є проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів. Антикорупційна експертиза дає можливість на етапі законопроектної роботи визначити корупціогенні ризики, які можуть виникнути з прийняттям певного нормативного акту та запобігти можливості вчинення корупційних правопорушень.

Луговий І. О., Ярошенко Ю. В. під антикорупційною експертизою нормативно-правових актів та їх проєктів пропонують 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” [5, с. 238].

Закон України «Про запобігання корупції» антикорупційну експертизу визначає як «діяльність із виявлення в 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» [8].

Луговий І. О., Ярошенко Ю. В. виділяють такі ознаки антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів: правова діяльність; проводиться особою або групою осіб; ґрунтується на нормах закону та підзаконних нормативно-правових актах; мета – з'ясування та роз'яснення норм права щодо виявлення корупційних ризиків; наявність спеціальної, офіційно затвердженої методології дослідження; ґрунтується на нормах діючого законодавства; є складовою нормотворчої (правотворчої) діяльності; являється засобом удосконалення нормативно-правових актів; має підсумком надання спеціального письмового висновку за результатами антикорупційної експертизи [5, с. 238].

Олійник А. Ю., Оніщук Ю. В. виділяють наступні ознаки антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів: а) діяльність державних і суспільних суб'єктів, що урегульована нормами права; б) виявлення в чинних нормативно-правових актах та їх проєктах певних факторів; в) названі фактори сприяють чи можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень; г) розроблення рекомендацій щодо усунення таких факторів; ґ) названі рекомендації підлягають обов'язковому оприлюдненню [5, с. 150].

Громадська антикорупційна експертиза проводиться з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проєктах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення [8].

Виділяють два види суб'єктів проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні, які наділені чинним законодавством, правами, обов'язками і гарантіями у сфері проведення антикорупційної експертизи: суб'єкти владних повноважень – органи публічної влади (Міністерство юстиції України; Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики; Національне агентство з питань запобігання корупції) та суб'єкти, які не наділені владними повноваженнями – громадськість [2, с. 261].

Гришук А. Б. одним із основних принципів проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів вважає принцип взаємодії органів публічної влади, їх посадових осіб з інститутами громадянського суспільства. Даний принцип автором розглядається «як забезпечення можливості незалежним експертам отримувати з боку органів державної влади необхідну інформацію під час проведення антикорупційної експертизи. Державні органи повинні не тільки брати до уваги отримані від незалежних експертів висновки, а й реагувати на них. При проведенні експертизи можливі форми взаємодії: інформаційний обмін результатами проведених антикорупційних експертиз правових документів; спільну участь у діяльності консультативних та експертних рад, створених при уповноважених органах; організація засідань робочої групи з проведення експертизи правових документів щодо виявлення корупціогенних чинників» [1, с. 53].

Вважаємо, що важливим суб'єктом протидії корупції є саме громадськість. Виключно громадськість є тією інституцією, яка може надати незалежну об'єктивну оцінку положенням нормативно-правових актів чи проєктів нормативно-правових актів на предмет наявності корупційних ризиків. Завдяки врахуванню громадської думки при прийнятті нормативно-правових актів відбувається процес легітимації нормативних актів та знижується градус суспільної напруги.

На важливості участі суспільства у процесі запобігання корупції наголошують міжнародні та регіональні організації, зокрема: стаття 13 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції визначає, що «кожна Держава-учасниця вживає належних заходів, у межах своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, для сприяння активної участі окремих осіб і груп за межами державного сектора, таких як: громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, 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. Цю участь слід зміцнювати за допомогою таких заходів, як: 1) посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень; 2) забезпечення для населення ефективного доступу до інформації; 3) проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах й університетах; 4) повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію» [3].

Миколасць А. П. запропонував класифікувати адміністративні процедури у сфері взаємодії держави та громадськості за змістом та характером завдань на: інформаційні процедури (індивідуально-роз'яснювальні процедури, надання/отримання інформації у індивідуальному порядку за запитом; обмін інформацією; оприлюднення публічної інформації суб'єктами владних повноважень); консультації; узгоджувальні процедури (здійснюються в рамках соціального діалогу з метою врахування позицій сторін, вироблення компромісних узгоджених рішень під час розроблення проєктів нормативно-правових актів; колективні переговори; конкурсні процедури – процедури залучення представників громадськості до реалізації окремих державовладних повноважень за результатами конкурсу; громадський моніторинг – здійснюється громадськими радами при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади; контрольні процедури, це здійснення різних форм громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень, а також навпаки – проведення державного контролю у сфері діяльності громадських об'єднань у визначених законодавством випадках; громадська експертиза [4, с. 65].

Закон України «Про запобігання корупції» громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції наділяє такими правами: 1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, у яких були вчинені ці правопорушення або у працівників, у яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості; 2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції; 3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій; 4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції; 5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції; 6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції; 7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції; 8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству; 9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції [8]. Як бачимо законодавство наділяє громадськість широким спектром механізмів впливу на вироблення та реалізацію державної та муніципальної політики у сфері запобігання

корупції. Одним із важливих і ефективних способів запобігання виникненню та реалізації корупційних ризиків є проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проєктів нормативно-правових актів.

Громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів може проводитися за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб. Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проєктів нормативно-правових актів, 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, зокрема й 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 [8].

У чинному законодавстві відсутній нормативно визначений порядок (методика) проведення громадської антикорупційної експертизи. Інститути громадянського суспільства можуть проводити громадську антикорупційну експертизу використовуючи Порядок проведення антикорупційної експертизи затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5 (Зареєстровано в Міністерством юстиції України 19 березня 2015 р. за № 303/26748). Цей Порядок визначає механізм проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів з метою запобігання вчиненню корупційних правопорушень через наявність у законодавстві корупціогенних факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень [9]. Однак варто зазначити, що цей Порядок розроблений для проведення антикорупційної експертизи саме Міністерством юстиції України, однак це не позбавляє права громадськості використовувати його при проведенні експертизи. Також інститути громадянського суспільства можуть самостійно розробляти свої методики для проведення громадської антикорупційної експертизи. У цьому випадку існує диспозитивність у виборі методики проведення громадськістю антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проєктів нормативно-правових актів.

Гришук А. Б. зауважує, що «практика показує, що активність незалежних експертів є низькою з організаційних причин, що зумовлено незацікавленістю органів публічної влади у висновках незалежних експертів. Як наслідок, на офіційних сайтах не розміщуються або розміщуються із запізненням проєкти нормативно-правових актів, встановлюються короткі терміни для надання висновків, не вказуються реквізити для надсилання висновків та відповідальні особи, недоліки законодавства, що регламентує правовий статус незалежних експертів. При здійсненні співробітництва з інститутами громадянського суспільства в ході проведення незалежної антикорупційної експертизи органи публічної влади повинні визначати термін для проведення незалежної антикорупційної експертизи залежно від виду нормативно-правового акта, характеру та значущості суспільних відносин, які він регулює» [1, с. 53].

Однак варто зауважити, що з розвитком громадянського суспільства в Україні за останні роки спостерігаються позитивні тенденції щодо участі громадськості у протидії та запобіганню корупції, зокрема, створюються інститути, які займають активну позицію щодо боротьби з корупціогенними чинниками. Прикладом є інститут громадянського суспільства – незалежний аналітичний центр «Інститут законодавчих ініціатив». Протягом 2021 року аналітики центру проаналізували та надали висновки/зауваження до 1390 законопроєктів, проведено антикорупційну експертизу 50 підзаконних актів [10].

Окрім цього, представниками Інституту законодавчих ініціатив було укладено низку меморандумів про співпрацю щодо проведення антикорупційної експертизи проєктів рішень органів місцевого самоврядування, як правило обласних центрів. У вересні 2021 року було укладено Меморандум про співпрацю щодо проведення антикорупційної експертизи проєктів рішень Житомирської міської ради, в межах якого проаналізовано 123 проєкти рішень ( 38,21% з негативним висновком), 78 % пропозицій враховано. 19 грудня 2019 року укладено Меморандум про співпрацю між Київським міським головою та Інститутом законодавчих ініціатив щодо проведення антикорупційної експертизи проєктів рішень Київської міської ради в межах якого проаналізовано 20 проєктів рішень, з них 55% — негативних висновків, 38% - враховано до змін у Регламент, 100 % враховано після змін у Регламент. У листопаді 2021 року підписано Меморандум про співпрацю між Хмельницькою міською радою та Інститутом законодавчих ініціатив в межах якого проаналізовано 26 проєктів рішень: 69,57% негативних висновків, з них 100 % враховано. У вересні 2021 року підписано Меморандум про співпрацю щодо проведення антикорупційної експертизи проєктів рішень між Сектором з питань доброчесності та запобігання корупції департаменту «Адміністрація міського голови» Львівської міської ради та Інститутом законодавчих ініціатив в межах якого 57,14% негативних висновків на проєкти рішень органу місцевого самоврядування, з них враховано 77%. У серпні 2021 року підписано Меморандум про співпрацю між Тернопільським міським головою та Інститутом законодавчих ініціатив в межах якого проаналізовано 68 проєктів рішень, з них 36,76% негативних висновків, 87 % враховано. [10].

**Висновки.** Варто зазначити, що на сьогодні в Україні на нормативному рівні передбачено різні механізми участі громадськості у запобіганні корупції. У більшості законодавець наділив громадськість свободою у виборі способів та методів проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів. Крім цього, законодавчо визначений обов'язок

розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у даній сфері, результатів антикорупційної експертизи. Впродовж останніх років спостерігається активізація інститутів громадянського суспільства щодо проведення громадської антикорупційної експертизи та збільшується відсоток врахування громадської думки органами публічної влади. Однак таких інститутів громадянського суспільства, які проводять такого роду експертизу, все ще не багато, однією з причин є те, що проведення громадської антикорупційної експертизи та оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб, оскільки на сьогоднішній день відзначається незначна кількість осіб зацікавлених у фінансуванні проведення антикорупційних експертиз.

#### Список використаних джерел:

1. Гришук А. Б. Принципи антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. Випуск 74: частина 2. 2022. С. 48-54
2. Дасюк В. В. Суб'єкти проведення антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні та їх правове регулювання. *Наукові інновації та передові технології* (Серія «Управління та адміністрування», Серія «Право», Серія «Економіка», Серія «Психологія», Серія «Педагогіка»). 2023. № 10 (24). С. 253-263.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року: ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року N 251-V. *Офіційний вісник України*. 2006. № 44. Ст. 2938.
4. Миколаєць А. П. Види адміністративних процедур у сфері взаємодії держави та громадськості. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. № 4. 2022. С. 65-70.
5. Луговий І. О., Ярошенко Ю. В. Поняття та види антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проєктів. *Південноукраїнський Правничий часопис*. № 1. 2023. С. 236-241.
6. Олійник А. Ю., Оніщук Ю. В. Поняття та види антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 8. 2023. С. 48-51.
7. Попова С. М. Антикорупційна експертиза як засіб запобігання та протидії корупційним правопорушенням. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*. 2021. С. 79-81.
8. Про запобігання корупції: Закон України 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2014, № 49, ст. 2056.
9. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5. *Офіційний вісник України*. 2015 р., № 24, стор. 443, стаття 715.
10. Звіт про діяльність Інституту законодавчих ініціатив за 2021 рік. URL: <https://izi.institute/pro-nas/#reports>.