

possibility of using materials "accidental" private video and photography and emphasizes that they can be considered evidence, but under certain conditions. In evaluating in terms of admissibility of evidence as evidence containing information about the crime or preparation for it, consider the initiative or the random nature of actions, their purpose and determination in stating these data. If action yielded by concerted action using the search operations, these results are not considered acceptable. It is noted that cannot be recognized as acceptable evidence obtained by shooting a hidden camera in public places inaccessible without consent. Legislator quite strongly related to invasion of privacy and an obstacle to the use in criminal proceedings material obtained hidden camera, even without consent. However, materials hidden camera can be recognized only by proof conditions of operational activities in compliance with the Law of Ukraine "On operative-search activities," Criminal Procedure Code, the Constitution of Ukraine and others. To recognize materials photography, sound recording such as meeting the requirements of admissibility, must follow certain rules to provide such material pre-trial investigation authorities, court and comply with procedural requirements.

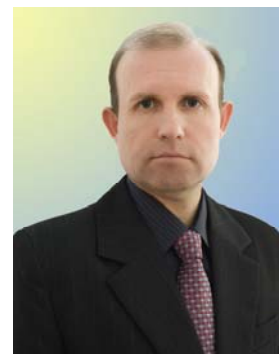
**Keywords:** *evidence of proof of admissibility criteria, materials, photography, audio and video recording of a crime, criminal proceedings.*

*Надійшла до редакції 02.02.2017*



**Сербін М.М.**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)



**Юнацький О.В.**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Запорізький національний  
технічний університет)

УДК 343.982

## **АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ: ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Розглянуто окремі проблеми протидії корупції з позиції теорії та практики антикорупційної експертизи нормативно-правових актів як одного із засобів її попередження. Надано характеристику антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів, що проводиться з метою виявлення недоліків правового регулювання. Наведено пропозиції щодо удосконалення її проведення.

**Ключові слова:** *корупційні стосунки, антикорупційна експертиза нормативно-правових актів, корупціогенний фактор, корупціогенність.*

**Постановка проблеми.** Безсумнівно, успішна антикорупційна політика є запорукою ефективного розвитку будь-якої держави. Сьогодні в Україні дуже гостро відчувається проблема корупції, вирішити яку можливо лише за

допомогою реалізації комплексу антикорупційних заходів, що мають бути послідовно запроваджені в кожній зі сфер суспільних відносин.

Ця проблема в Україні ускладнюється ще й тим, що корупційні стосунки набули поширення на всіх рівнях державної влади та управління. Ними вражені практично усі гілки влади та владні інститути, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, установи й організації.

Проте євроінтеграція України вимагає рішучих заходів щодо протидії корупції та її запобігання, що поступово дозволить країні стати повноправним членом Європейського Союзу.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Зазначимо, що проблемам протидії корупції присвячено наукові праці багатьох вітчизняних вчених, зокрема: Л. Аркуші, А. Гайдука, О. Джужи, А. Закалюка, В. Зеленецького, М. Камлика, П. Матишевського, Г. Матусовського, І. Сервецького, М. Хавронюка, а також праці закордонних науковців – Б. Волженкіна, О. Гределанда, М. Костеннікова, О. Кудашкіна, Р. Клітгарда, В. Мілера, Т. Хабрієвої та ін.

Більшість учених при дослідженні проблем корупції дійшли висновку про те, що репресивні заходи, які базуються на застосуванні суворох санкцій, спричиняють лише загострення цього суспільно небезпечного явища, не усуваючи при цьому передумов його виникнення.

Одним з чинників, що сприяють масовим корупційним проявам у діяльності будь-якої держави, в тому числі й в Україні, є недосконалість законодавства, що дозволяє посадовим особам використовувати надані їм службові повноваження та пов'язані з цим можливості для одержання неправомірної вигоди.

Прогалини в законодавстві стали можливими внаслідок відсутності прогнозування можливих корупційних ризиків правозастосування чинних законодавчих актів, що розглядається як одна з причин набуття корупцією системного характеру.

Також не слід виключати ситуацію навмисного прийняття законодавчих актів, які містять корупціогенні фактори, що характеризує таке явище, як лобізм [1, с. 7].

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яку Україна підписала наприкінці 2003 року, а ратифікувала 18.10.2006, містить офіційну вимогу до всіх органів державної влади на політичному та практичному рівнях попереджати і протидіяти корупції. Так, у п. 3 ст. 5 Конвенції зазначено, що кожна держава-учасниця прагне періодично проводити оцінку відповідних правових документів та адміністративних заходів з метою визначення їх адекватності з позиції попередження корупції та боротьби з нею [2].

У цьому документі також акцентується на корупційних ризиках законодавства (законопроектів) та необхідності проведення спеціалізованої експертизи.

**Мета** даної статті полягає в характеристиці антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, виявленні недоліків правового регулювання та наданні пропозицій щодо удоскона-

лення її проведення.

**Виклад основного матеріалу.** Спочатку зазначимо, що антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та їх проектів слід вважати одним із засобів попередження корупції, обов'язковість проведення якої передбачено Законом України «Про запобігання корупції» [3]. Наказом Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5 затверджено Порядок проведення антикорупційної експертизи: чинних нормативно-правових актів; нормативно-правових актів, які підлягають державній реєстрації; проектів нормативно-правових актів [4].

Згідно із Законом саме цей інструмент спрямований на протидію корупції та дозволяє виявити в чинних нормативно-правових актах і проектах нормативно-правових актів чинники, що сприяють вчиненню корупційних правопорушень, а також викоринити корупціогенні норми ще на етапі підготовки проектів нормативно-правових актів.

Так, у ст. 55 цього Закону зазначається, що антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України згідно із затвердженим ним щорічним планом щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України в таких сферах: прав та свобод людини і громадянина; повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; надання адміністративних послуг; розподілу та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; конкурсних (тендерних) процедур.

Обов'язкова антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією.

Крім того, антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України, може проводити за власною ініціативою в установленому порядку Національне агентство з питань протидії корупції.

Також за ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може проводитися громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів.

Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів 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.

Аналізуючи вищевикладені позиції, можна припустити, що сутністю антикорупційної експертизи є наукове прогнозування можливості використання положень правових актів з метою вчинення корупційних правопорушень.

Антикорупційна експертиза проводиться з метою виявлення правових передумов корупціогенних факторів, що за своєю суттю ототожнюється із

усуненням дефектів правової норми [5, с. 20]. Вона також функціонально виступає додатковим інструментом забезпечення якості актів, їх більшої ефективності [6, с. 8].

Однак слід пам'ятати, що неможливо попередити корупційні правопорушення лише засобами антикорупційної експертизи – їх корупціогенність може бути також обумовлена багатьма іншими чинниками.

Таким чином, антикорупційну експертизу можна розглядати як спосіб маніпулювання корупційними ризиками з метою їх системного зменшення.

Слід також зазначити, що антикорупційна експертиза правових актів та їх проектів є різновидом правової експертизи, яка проводиться на підставі Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» [7], але характеризується такими особливими ознаками:

– експертиза правових актів та їх проектів є елементом (обов'язковою складовою) правотворчого процесу;

– експертиза правових актів та їх проектів є превентивним способом усунення негативних факторів (неефективних елементів) різного характеру в правових актах і проектах правових актів;

– об'єктом експертизи правових актів та їх проектів виступають чинні правові акти та їх проекти;

– наслідком помилки у проведенні експертизи правових актів і проектів правових актів є дефектність правового акта – одного з видів регуляторів суспільних відносин;

– експертиза правових актів та їх проектів є несудовою експертизою [1, с. 25];

– результати антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів у разі виявлення чинників, які сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті органу, який проводив відповідну експертизу [3].

Антикорупційна експертиза, що здійснюється фахівцями Міністерства юстиції, проводиться відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, яку Міністерство юстиції України затвердило своїм наказом від 23 червня 2010 року № 1380/5, з метою виявлення у проектах нормативно-правових актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, та розроблення рекомендацій щодо їх усунення [8].

Тут визначається поняття «корупціогенний фактор», під яким слід розуміти здатність нормативно-правової конструкції (окремого нормативного припису чи їх сукупності) самостійно чи у взаємодії з іншими нормами створювати ризик вчинення корупційних правопорушень. Крім цього, надається перелік корупціогенних факторів, що можуть зумовити виникнення корупції під час виконання, реалізації або застосування певного нормативно-правового акта, а також містяться способи виявлення корупціогенних факторів та шляхи їх усунення з проекту нормативно-правового акта.

До корупціогенних факторів належать: нечітке визначення функцій, прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; створення надмірних обтяжень для одержувачів адміністративних послуг; відсутність або нечіткість адміністративних процедур; відсутність чи недоліки конкурсних (тендерних) процедур [9].

Взагалі, методологію проведення антикорупційної експертизи можна оцінити як певні вимоги (критерії) до розробки проектів нормативно-правових актів, що сприяють виявленню в їх тексті проявів корупції ще до початку їх застосування.

Зазначимо, що корупціогенні фактори, які підлягають виявленню при проведенні антикорупційної експертизи, так чи інакше містяться і проявляються в тексті нормативно-правового акта, а тому антикорупційну експертизу треба починати з проведення двох різних самостійних видів досліджень.

З одного боку, проводити комплексне юридично-лінгвістичне дослідження тексту нормативно-правового акта, а з іншого – здійснювати юридично-економічний аналіз з метою виявлення економічно обумовлених причин, що породжують корупцію.

Юридично-лінгвістичний аналіз тексту нормативно-правового акта потребує застосування синтезованих знань у галузі науки про мову і правових наук на основі правової лінгвістики.

Юридично-економічний аналіз передбачає залучення до експертизи фахівця з подвійною юридично-економічною компетенцією.

Некомпетентність і легковажність, з якими певні експерти беруться за антикорупційну експертизу нормативно-правового акта, в результаті призводить не тільки до недосконалості системи законодавства, але й нерідко до негативних наслідків для суспільства, породжуючи нові умови для корупції.

Ефективність антикорупційної експертизи в цілому залежить від якості проведення дослідження кожної норми нормативно-правового акта або його проекту [10, с. 80].

Так, за результатами узагальненої практики проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних факторів Міністерство юстиції виявило корупціогенні фактори у кожному сьомому акті. Більшість таких норм були виявлені у проектах актів у сфері земельного, цивільного та фінансового законодавства.

При цьому антикорупційною експертизою проектів нормативно-правових актів найбільше було виявлено недоліків техніко-юридичного характеру, які також сприяють вчиненню корупційних правопорушень.

Крім того, досвід проведеної антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів довів, що нагальною є потреба у запровадженні антикорупційної експертизи і чинних актів, адже в багатьох випадках причиною появи корупціогенних факторів в проектах нормативно-правових актів є їх наявність у чинному законодавстві [8].

Особливо слід зазначити, що антикорупційним законодавством не

визначено наслідки неусунення виявлених корупційних чинників, в тому числі відповідальність правотворчого органу.

Також недоліком чинного законодавства слід вважати те, що в ньому не передбачено антикорупційну експертизу актів ненормативного характеру, хоча при виданні саме індивідуально-правових актів повною мірою і проявляються корупціогенні фактори, спрямовані на порушення встановлених законом прав громадян і організацій. Підтвердженням об'єктивної потреби у проведенні антикорупційної експертизи актів ненормативного характеру є проведення на практиці незалежних (громадських) антикорупційних експертиз стосовно, наприклад, проектів конкурсної документації.

Крім того, до кінця не зрозумілим є питання, скільки експертиз необхідно проводити щодо, спочатку, проекту нормативно-правового акта, а потім вже до безпосередньо самого нормативно-правового акта, і як всі ці експертизи (включаючи громадську) співвідносяться у часі.

Ще однією значущою ознакою в ході реалізації законодавства про антикорупційну експертизу є те, що вона повинна бути спрямована не тільки на оцінку цих актів, але й на встановлення соціально-правових причин правопорушень. Встановлені причини дозволять вивчити генезис корупційних явищ, виробити систему превентивних заходів, оскільки завжди легше запобігти дії антиправового характеру, ніж ліквідувати їх часто глобальні негативні наслідки.

**Висновки.** Таким чином, антикорупційна експертиза не може розглядатися тільки як засіб виявлення корупціогенних факторів, пов'язаних з технологією правового моніторингу. Вона виступає як додатковий інструмент забезпечення якості актів, їх більшої ефективності.

Існуючі проблеми правового регулювання антикорупційної експертизи потребують коригування й уточнення в антикорупційному законодавстві України з метою підвищення його ефективності.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Кудашкин А. В. Антикоррупционная экспертиза. Теория и практика : науч.-практ. пособие / А.В. Кудашкин. – М. : Норма, ИНФРА-М, 2012. – 368 с.
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – Режим доступу : [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).
3. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
4. Деякі питання проведення антикорупційної експертизи [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15>.
5. Талапина Э.В. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / Э.В. Талапина, В.Н. Южаков, под ред. В.Н. Южакова. – М. : Центр стратегических разработок, Статут, 2007. – 96 с.
6. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 5-13.
7. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 №

51/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 9. – Ст. 56 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

8. Антикоруційна експертиза як засіб запобігання корупції: роз'яснення Міністерства юстиції України від 21.05.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-12>.

9. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 № 1380/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.

10. Антикоруptionная експертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (в аспекте современной экспертологии) : учебное пособие / под ред. Е.Р. Россинской. – Москва : Проспект, 2014. – 224 с.

**Сербин Н.Н., Юнацкий А.В. Антикоруptionная експертиза нормативно-правовых актов: характеристика и проблемы правового регулирования.** Рассматриваются отдельные проблемы противодействия коррупции с позиции теории и практики проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов как одного из средств ее предупреждения. Дается характеристика антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов, проводимой с целью выявления недостатков правового регулирования, а также рассматриваются предложения по совершенствованию ее проведения.

**Ключевые слова:** *коррупционные отношения, антикоррупционная експертиза нормативно-правовых актов, коррупциогенный фактор, коррупциогенность.*

**Serbin M.M, Yunatskiy O.V. Anti-corruption expertise of regulatory legal acts: description and problems of legal regulation.** Today the problem of corruption is a burning issue in Ukraine. It can be successfully solved only through implementation of a package of measures of anti-corruption steps which should be logically introduced in each of the social spheres.

This problem gets complicated in Ukraine, due to the intensification of corrupt relations on all levels of state power and government. Practically all of the branches of state institutions, including local authorities bodies, public and communal enterprises, establishments and, organizations are involved in corrupt relations.

However, European integration of Ukraine requires decisive and critical measures in terms of resolute opposition to existing corruption and its prevention. Hence, these measures will enable Ukraine to become a full-fledged member of the European Union.

As a result of their research most scholars concluded that repressive measures based on implementation of severe sanctions are counterproductive and only lead to aggravation and intensification of this socially dangerous phenomenon. Apart from that they do not eradicate the preconditions of corruption.

One of the crucial factors stipulating large-scale corruption in any country and any state, particularly in Ukraine, is imperfection of the country's legislation. Flaws in legislation often allow governmental officials to misuse and abuse their power and benefit from it illegally.

The anti-corruption United Nations Convention, signed by Ukraine in late 2003 and ratified on the 18<sup>th</sup> of October 2006, includes an official requirement stating that all bodies of the state power should prevent and eradicate corruption either in political or practical spheres. Thus, item 3 article 5 of the Convention says that each of the countries participating in the Convention is supposed to regularly review and assess the acting relevant legal documents and administrative measures in order to define their adequacy and correspondence in terms of prevention of corruption and anti-corruption drive.

The document also focuses on the potential corruption risks of legislature (legislative bills) and the necessity of the specialized expertise.

**Keywords:** *corrupt relations, anti-corruption expertise of regulatory legal acts, corruptibility provoking factor, corruptibility.*