

---

## Порівняльне кримінальне право, судоустрій, правоохоронні органи

Скулиш Євген Деонізієвич,  
кандидат юридичних наук, доцент, генерал-майор,  
ректор Національної академії Служби Безпеки України

### Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів

**Скулиш Є. Д. Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів**

Розглянуто сутність та порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, а також порядок скасування нормативно-правових актів або визнання їх незаконними. Визначено необхідність внесення до законодавства України в якості підстави для скасування нормативно-правових актів вчинення корупційного правопорушення.

**Ключові слова:** антикорупційна експертиза, скасування нормативно-правового акту, корупційне правопорушення.

Антикорупційна експертиза законодавства є одним з найважливіших превентивних заходів у протидії корупції. Для України така діяльність є новою, впровадженою вперше у положеннях ст. 13 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» [1, ст. 1822]. Під антикорупційною експертизою розуміють діяльність з виявлення та опису корупціогенних факторів, що містяться в проектах нормативно-правових актів, та розробки рекомендацій, спрямованих на усунення чи обмеження дії таких факторів. Вона проводиться з метою виявлення у проектах нормативно-правових актів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, та розробки рекомендацій щодо їх усунення. Порядок і методологія проведення експертизи та порядок оприлюднення її результатів визначаються Кабінетом Міністрів України [2].

Антикорупційній експертизі підлягають: проекти законів України, проекти актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади за рішенням відповідно Президента України, Кабінету Міністрів України, зверненням центрального органу виконавчої влади.

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» нормативно-правові акти та рішення, прийняті внаслідок вчинення корупційного правопорушення, можуть бути скасовані органом

або посадовою особою, уповноваженими на прийняття чи скасування відповідних актів та рішень, або визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованих фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб, прокурора, органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

Щоб визначити порядок скасування нормативно-правових актів або визнання їх незаконними, слід проаналізувати зазначених у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, їх повноваження та визначені законодавством способи усунення наслідків корупційних правопорушень.

Президент України реалізує свої повноваження шляхом видання указів та розпоряджень, які є обов'язковими до виконання на території України (ст. 106 Конституції України [3, ст. 141]. Єдиним способом скасування указів та розпоряджень, передбачених чинним законодавством, є визнання їх незаконними чи неконституційними в судовому порядку. Необхідно зазначити, що залежно від того, які правовідносини врегульовуються вказаними нормативно-правовими актами Президента України, особа, права якої були порушені, може звернутися до адміністративного суду відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС) (ст. 2, 6, 17, 171) [4, ст. 446] чи Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК) (ст. 3, 15) [5, ст. 492]. Окремим способом усунення наслідків корупційного правопорушення є звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням про визнання неконституційним правового акту, прийнятого Президентом України (ст. 13, 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України») [6, ст. 272].

Відповідно до ст. 46 Регламенту Верховної Ради України [7, ст. 1] рішеннями Верховної Ради є акти Верховної Ради, а також процедурні та інші рішення, які заносяться до протоколу пленарних засідань Верховної Ради. Актами Верховної Ради є закони, постанови, Регламент Верховної Ради, резолюції, декларації, звернення, заяви.

Рішення Верховної Ради України можуть бути скасовані наступним чином:

1. Верховною Радою України до підписання відповідного акта Верховної Ради Головою Верховної Ради України.
2. Закони, постанови та інші акти Верховної Ради України, що набрали чинності, скасуванню Верховною Радою не підлягають, вони можуть бути визнані Верховною Радою такими, що втратили чинність (ст. 48 Регламенту).
3. Голова Верховної Ради України у разі необхідності скасовує розпорядження Першого заступника чи заступника Голови Верховної Ради України (ст. 78 Регламенту).

У разі порушення прав та інтересів особи вона може звернутися в порядку адміністративного судочинства з позовом про оскарження Постанови Верховної Ради України (ст. 171 КАС України). Відповідно до ст. 13, 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» передбачено право на конституційне звернення щодо конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України.

Прем'єр-Міністр України здійснює свої повноваження відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [8, ст. 241]. Ст. 52 цього Закону передбачено, що Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України видає обов'язкові для виконання акти — постанови і розпорядження, які, в свою чергу, скріплюються підписом Прем'єр-Міністра України.

Відповідно до ст. 106 Конституції України Президент України має право зупинити дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. Окрім того, такі акти можуть бути оскаржені заінтересованою особою до адміністративного суду в порядку, передбаченому ст. 2, 6, 17, 171 КАС України.

Акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині (ст. 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Аналогічно передбачено судовий порядок оскарження законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (ст. 2, 6, 17, 171 КАС України).

Крім того, існує певний порядок скасування нормативно-правових та інших актів Верховної Ради АР Крим, Ради міністрів АР Крим, подібний до порядку скасування нормативно-правових та інших актів Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України [9, ст. 43].

Рішення, прийняті державними службовцями, посадовими особами інших органів державної влади, можуть бути скасовані вищестоящими посадовими особами у випадках, передбачених законом. Наприклад, відповідно до ст. 25 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України координує та контролює діяльність державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій і має право скасовувати рішення керівників цих господарюючих суб'єктів, якщо вони суперечать чинному законодавству.

Рішення, прийняті посадовими особами місцевих органів виконавчої влади, можуть бути скасовані вищестоящими посадовими особами у випадках, передбачених законом. Так, ст. 118 Конституції України передбачено право Президента України та голови місцевої державної адміністрації вищого рівня скасовувати рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим ак-

там законодавства України. Ст. 24 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначено право Кабінету Міністрів України на подання Президенту України пропозицій щодо скасування актів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, з одночасним зупиненням їх дії.

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10, ст. 170] до компетенції сільських, селищних та міських рад віднесено право скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства України, рішенням відповідної ради.

Цим же законом передбачено право органів та осіб місцевого самоврядування на звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

У судовому порядку заінтересована особа має право оскаржити рішення осіб місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень, яке порушує законні права та інтереси особи (ст. 2, 6, 17, 171 КАС України).

Рішення чи висновок, прийняті судьями Конституційного Суду України, є остаточними і не підлягають оскарженню (ст. 63 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Єдиним способом усунення наслідків правопорушення є звернення до суду із заявою про відкриття нового провадження при виявленні нових обставин по справі, які не були предметом його розгляду, але які існували на час розгляду і прийняття рішення або дачі висновку в справі (ст. 68).

Рішення та ухвали, прийняті професійними судьями, народними засідателями та присяжними під час здійснення правосуддя із цивільних, кримінальних, господарських та адміністративних справ, можуть бути оскаржені до вищестоящих судів у разі порушення норм матеріального чи процесуального права.

Щодо рішень інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, визначених п. 1 ст. 2 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», вони можуть бути скасовані вищестоящими посадовими особами у випадках, передбачених законом, або оскаржені в порядку адміністративного судочинства (ст. 2, 6, 17, КАС України).

Рішення членів окружних/територіальних та дільничних виборчих комісій, прийняті в період проведення виборів Президента України, народних депутатів, депутатів та голів місцевих рад, можуть бути оскаржені як безпосередньо до виборчої комісії, так і до суду. Судовий порядок оскарження рішень виборчих комісій визначений ст. 2, 6, 17, 172–177 КАС України.

Оскарження рішень осіб, які надають публічні послуги, залежно від виду правопорушень та суб'єкта його вчинення, можуть бути скасовані вищестоящими посадовими особами (наприклад, ст. 384 ЦПК України) або оскаржені до суду в порядку адміністративного, цивільного чи господарського судочинства.

Діяльність інших суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, передбачені ст. 2 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», не пов'язана з прийняттям нормативно-правових актів чи рішень, обов'язкових для виконання, тому в разі вчинення ними корупційного правопорушення їх рішення можуть бути скасовані в загальному порядку, а в разі необхідності — оскаржені в суді.

Проаналізувавши суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, їх повноваження та визначені законодавством способи усунення наслідків корупційних правопорушень, можна зробити такі висновки:

1. Чинне законодавство не передбачає єдиної процедури скасування або визнання незаконними актів та рішень, прийнятих внаслідок вчинення корупційного правопорушення.

2. Відсутній єдиний перелік органів та посадових осіб, які уповноважені на прийняття чи скасування відповідних актів та рішень, тому залежно від суб'єкта відповідальності за корупційні правопорушення, які визначені ч. 1 ст. 2 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», визначаються органи та порядок скасування актів та рішень або визнання їх незаконними.

3. Законодавством не передбачено як підставу для скасування чи визнання незаконними актів та рішень факт вчинення корупційного правопорушення. Тому в разі вирішення питання щодо скасування чи визнання незаконними актів та рішень необхідно насамперед виходити з того, що внаслідок корупційного правопорушення було прийнято акт чи рішення, які не відповідають Конституції або законам України.

4. Положення ст. 21 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» щодо визнання незаконними рішення значно звужує визначені можливості впливу на корупційні правопорушення, оскільки законодавством передбачається визнання нечинними, протиправними або незаконними не тільки рішення, а й дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень.

5. З аналізу суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення вбачається, що деякі з них, наприклад Прем'єр-міністр України, Голова Верховної Ради України та інші, реалізують свої повноваження не особисто, а шляхом закріплення своїм підписом рішення колегіального органу, такого, як Кабінет Міністрів чи Верховна Рада України, що, на нашу думку, ускладнює процедуру скасування чи визнання такого акту незаконним саме з підстав вчинення корупційного правопорушення посадовою особою, яка визначена суб'єктом такого правопорушення.

6. Вказане, на нашу думку, призведе до ускладнення процедури скасування нормативно-правових актів та рішень уповноваженими посадовими особами і фактично унеможливить їх оскарження в судовому порядку, оскільки суд зобов'язаний при прийнятті рішення чи постанови керуватися виключно чинним законодавством, яке не передбачає в якості підстави для скасування чи визнання незаконними актів та рішень факт вчинення корупційного правопорушення.

Зазначене свідчить про необхідність подальшого удосконалення норми, визначеної ст. 21 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», а головне — внесення до законодавства України, яке визначає порядок скасування актів і рішень органів державної влади, місцевого самоврядування та інших посадових і службових осіб в якості підстави для скасування вчинення корупційного правопорушення. Внесення відповідних змін до законодавства значно спростить порядок оскарження таких актів та рішень і, в свою чергу, посилить рівень відповідальності за вчинення правопорушення.

1. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» // Офіційний вісник України. — 2009. — № 53.
2. Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1057 [Електронний ресурс] / Сайт Верховної Ради України. Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.
4. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, 37.
5. Цивільний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 40–41, 42.
6. Закон України «Про Конституційний Суд України» // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49.
7. Регламент Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 1–2, 3–4.
8. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» // Відомості Верховної Ради України. — 2008. — № 25.
9. Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 5–6.
10. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 34.