

Міністерство освіти і науки України  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого

# **ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗАПОБІГАННЯ ТА БОРОТЬБИ ІЗ КОРУПЦІЄЮ**

**Навчальний посібник  
для підготовки до атестації здобувачів  
вищої освіти**

За загальною редакцією  
*Б. М. Головкина, С. Ю. Лукашевича*

Харків  
«Право»  
2018

У к л а д а ч і :

*д.ю.н., проф. Головкін Б. М.,  
к.ю.н., доц. Автухов К. А.,  
к.ю.н., доц. Валуйська М. Ю.,  
к.ю.н., доц. Лукашевич С. Ю.,  
к.ю.н., доц. Оболенцев В. Ф.,  
к.ю.н., доц. Пивоваров В. В.,  
к.ю.н., доц. Романов М. В.,  
к.ю.н., ас. Кулик К. Д.,  
к.ю.н., ас. Новиков О. В.,  
к.ю.н., ас. Сметаніна Н. В.  
д.ю.н., проф. Шостко О. Ю.*

**Правові** основи запобігання та боротьби із корупцією : навч. посіб. для підготовки до атестації здобувачів вищої освіти / Б. М. Головкін, К. А. Автухов, М. Ю. Валуйська, С. Ю. Лукашевич та ін. ; за ред. Б. М. Головкіна і С. Ю. Лукашевича. – Харків : Право, 2018. – 288 с.

ISBN 978-966-937-363-2

У навчальному посібнику «Правові основи запобігання та боротьби із корупцією» на основі сучасного законодавства та наукових досліджень висвітлені питання, які винесено на атестацію здобувачів вищої освіти.

Для студентів, аспірантів, викладачів юридичних вищих навчальних закладів освіти, працівників правоохоронних і правозастосовчих органів, органів влади і управління, громадських організацій і широкого кола громадян.

**УДК 343.9:343.55(075)**

ISBN 978-966-937-363-2

© Головкін Б. М., Автухов К. А., Валуйська М. Ю., Лукашевич С. Ю. та ін., 2018  
© Оформлення. Видавництво «Право», 2018

## **1. АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА: СУБ'ЄКТИ ПРОВЕДЕННЯ ТА ЇЇ ЗАВДАННЯ**

У статті 1 ЗУ «Про запобігання корупції» (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>) антикорупційна експертиза визначається як діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією. Проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів належить до числа найбільш актуальних завдань, оскільки на законодавчому рівні вона була закріплена відносно недавно (статті 1 і 55 Закону України «Про запобігання корупції»; Порядок проведення антикорупційної експертизи, який затверджено наказом Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5). Дослідження практичного впровадження антикорупційної експертизи вимагатиме залучення інструментарію кримінології, адміністративного і кримінального права, засад криміналістичної науки і теорії судових експертиз.

Класифікація суб'єктів проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів передбачена статтею 55 ЗУ «Про запобігання корупції» (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/1700-18>) і поділяється на два рівні: 1) державний (зовнішньо-контрольний, який здійснює Міністерство юстиції; внутрішньо-контрольний, який здійснюють підрозділи органів виконавчої влади); 2) громадський (фізичні особи, громадські об'єднання, юридичні особи).

Обов'язкова антикорупційна експертиза 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. Міністерство юстиції України визначає порядок і методологію проведення ним антикорупційної експертизи, а також порядок оприлюднення її результатів.

Обов'язковій антикорупційній експертизі, яка проводиться Міністерством юстиції України, підлягають усі проекти норматив-

но-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється 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.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації.

Національне агентство може проводити за власною ініціативою у встановленому ним порядку антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України. Для проведення Національним агентством антикорупційної експертизи Кабінет Міністрів України надсилає йому проекти усіх відповідних нормативно-правових актів. Національне агентство інформує відповідний комітет Верховної Ради України або Кабінет Міністрів України про проведення антикорупційної експертизи відповідного проекту нормативно-правового акта, що є підставою для зупинення процедури його розгляду або прийняття, але на строк не більше десяти днів. Громадська рада при Національному агентстві залучається до проведення ним антикорупційної експертизи.

Результати антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів у разі виявлення факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті органу, який проводив відповідну експертизу.

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.

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.

Національне агентство здійснює періодичний перегляд законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм та надає Міністерству юстиції України пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи, передбаченого частиною четвертою цієї статті. До проведення зазначеного моніторингу Національне агентство може залучати громадські об'єднання, наукові установи, в тому числі на умовах державного замовлення на підставі відкритого конкурсу (стаття 55 ЗУ «Про запобігання корупції»).

Проведення антикорупційної експертизи потребує вирішення низки завдань: 1) правового регулювання проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та їх проектів; 2) визначення суб'єктів такої антикорупційної експертизи, їх компетенції; 3) методичного забезпечення проведення антикорупційної експертизи та правового регулювання висновку експерта за результатами проведення антикорупційної експертизи; 4) створення незалежного органу, який проводитиме антикорупційну експертизу (під час проведення експертизи має виключатися участь органу, який є автором проекту, що досліджується). І більшість із названих питань вже вирішені у національному законодавстві.

Порядок проведення антикорупційної експертизи: затверджено наказом Міністерства юстиції України від 18.03.2015 № 383/5 Електрон. ресурс. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15> .

Сметаніна Н. В. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів як інститут запобігання корупції: вітчизняний і міжнародний

досвід / Н. В. Сметаніна // Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції : Збірник матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції 15 квітня 2016 року, м. Харків / МВС України ; Харківський нац. ун-т внутр. справ ; Кримінологічна асоціація України. – Харків : ХНУВС, 2016. – С. 146–149. – Режим доступу: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/10680>

Лисенко М. О. Антикоруptionна експертиза нормативно-правових актів як засіб забезпечення законності в правотворчій діяльності органів виконавчої влади / М. О. Лисенко // Держава і право: зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. – Вип. 66. – С. 125–133.

*к.ю.н., ас. Сметаніна Н. В.*

## **2. АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ**

Антикорупційна політика – це постійно здійснювана, систематична, цілеспрямована діяльність держави у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, що полягає в розробці, удосконаленні та реалізації стратегічних засад і тактичних заходів, спрямованих на усунення або блокування причин та умов корупції й детермінаційних комплексів корупційних правопорушень, удосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення та формування антикорупційної культури.

Антикорупційна політика України охоплює такі напрями:

1. Стратегія протидії корупції;
2. Законодавство;
3. Громадська участь;
4. Антикоруptionна діяльність органів влади;
5. Антикоруptionна діяльність структур громадянського суспільства.

Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/annot/1699-18>) визначено мету антикорупційної політики в Україні і – це створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї при-

зводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції.

Заходами антикорупційної політики є:

1) визначити на законодавчому рівні засади організації та діяльності спеціально уповноваженого органу щодо запобігання корупції, відповідального, зокрема, за комплекс заходів із формування та реалізації антикорупційної політики. Зазначений орган повинен мати гарантії незалежності діяльності із забезпеченням широкої участі в ній представників громадянського суспільства і на нього мають бути покладені, зокрема, такі функції: – підготовка щорічного звіту про стан виконання Антикорупційної стратегії та проекту доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; – аналіз стану справ з питань корупції, підготовка пропозицій щодо заходів нормативно-правового, організаційного, кадрового характеру; – моніторинг та координація виконання антикорупційної програми; – контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру; – залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики; – поширення інформації про корупцію, проведення заходів із формування світогляду неприйняття корупції;

2) розробити проект акту Кабінету Міністрів України щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН, щороку проводити із залученням громадськості дослідження щодо сприйняття корупції та довіри населення до органів, відповідальних за запобігання корупції, готовності населення брати участь у заходах щодо запобігання корупції, поширеності та видів моделей корупційної поведінки, корупціогенних ризиків у відповідних сферах;

3) проводити щорічні слухання у Верховній Раді України щодо національного звіту про стан справ з питань запобігання корупції, що готуватиметься спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики, та оприлюднювати звіт разом із висновками та рекомендаціями парламентських слухань;

4) забезпечити імплементацію міжнародних стандартів співпраці влади та громадськості у прийнятті рішень у сфері антикорупційної політики, зокрема закріплених у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухваленому конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року, та перейти до нових форм співпраці, таких як діалог та партнерство;

5) проводити на постійній основі інформаційні кампанії, орієнтовані на різні соціальні групи та спрямовані на усунення толерантного ставлення до корупції, підвищення рівня співпраці влади та громадян у протидії корупції.

Метою запобігання корупції є забезпечення доброчесності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади шляхом впровадження ефективних антикорупційних стандартів (запобігання конфлікту інтересів, декларування майна, доходів, видатків та зобов'язань фінансового характеру, антикорупційні програми, викриття корупції, доступ до інформації тощо) та створення інституціонального забезпечення їх дотримання.

Очікуваними результатами визначено:

1) інститути забезпечення доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що передбачені Законом України «Про запобігання корупції» (стандарті етичної поведінки, запобігання та виявлення конфлікту інтересів, декларування);

2) запроваджено антикорупційні програми, підготовлені на основі аналізу корупційних ризиків, затверджені та ефективно виконуються в усіх органах, визначених Законом України «Про запобігання корупції»;

3) механізми повідомлень про корупційні прояви впроваджені та використовуються;

4) забезпечено прозорість партійних фінансів і політичної діяльності, обмежено вплив приватного капіталу на політику;

5) інститути державної служби та служби в органах місцевого самоврядування реформовано, кадровий склад оновленої публічної служби становлять особи, відібрані відповідно до нових критеріїв та стандартів;

6) зменшено можливості для корупційних проявів під час адміністративних процедур, державних закупівель, у діяльності державних підприємств;



7) збільшено потенціал у виявленні та запобіганні корупції шляхом значного розширення доступу до суспільно важливої інформації.

Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / автор. кол.: В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович, Е. В. Расюк, А. В. Савченко, В. Л. Федоренко (кер.) та ін.; за ред. проф. Ю. В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренка. – К.: Вид-во Ліра-К, НАДУ, 2016. – 524 с.

Організаційно-правове забезпечення сучасної антикорупційної політики: Навчальний посібник / Укладачі: С. М. Клімова, Т. В. Ковальова. – Х.:, 2015. – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України – 252 с. Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/book/2015-opzsap/doc/01.pdf>

*к.ю.н., доц. Автухов К. А.*

### **3. АНТИКОРУПЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ (2014–2017 рр.): ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ОСНОВНІ НОВЕЛИ**

Про запобігання корупції 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page5> )

Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. Це новий стратегічний документ, який визначив першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що повинні створити основу для подальшого проведення реформи у цій сфері. (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>).

Про Національне антикорупційне бюро України 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. Цей Закон визначає правові основи організації

та діяльності Національного антикорупційного бюро України. (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/page>).

Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів 10 листопада 2015 року № 772-VIII. (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/772-19>). Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Про очищення влади 16 вересня 2014 року № 1682-VII (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#n33>). Цей Закон визначає правові та організаційні засади проведення очищення влади (люстрації) для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні.

Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки від 29 квітня 2015 р. № 265). Метою Програми є створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики. (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>).

Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 118 «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції». Згідно цього нормативного акту утворено Національне агентство з питань запобігання корупції як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF>)

Указ Президента України «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» від 14 жовтня 2014 року № 808/2014. Відповідно до цього нормативного акту утворено Національну раду з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. (<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>).

*к.ю.н., доц. Оболенцев В. Ф.*

## 4. АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗАХОДИ У ДІЯЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ ЗГІДНО З ТИПОВОЮ АНТИКОРУПЦІЙНОЮ ПРОГРАМОЮ

Юридична особа забезпечує розробку та вжиття заходів, які є необхідними та достатніми для запобігання, виявлення і протидії корупції у своїй діяльності.

*Антикорупційні заходи* включають:

1) періодичну оцінку корупційних ризиків у діяльності юридичної особи (внутрішня оцінка корупційних ризиків проводиться не менше одного разу на рік комісією з оцінки корупційних ризиків, порядок діяльності та склад якої затверджується керівником; зовнішня оцінка корупційних ризиків проводиться не менше ніж один раз на три роки організаціями, що надають аудиторські, юридичні чи консалтингові послуги або незалежними експертами);

2) антикорупційні стандарти і процедури.

*Основними антикорупційними стандартами і процедурами* юридичної особи є:

1) вступний інструктаж для нових працівників щодо змісту Антикорупційної програми, проведення навчальних заходів з питань запобігання і протидії корупції;

2) антикорупційна перевірка ділових партнерів (Уповноважений проводить антикорупційну перевірку наявних або потенційних ділових партнерів з метою оцінки наявності корупційних ризиків, в тому числі перевіряє, чи має діловий партнер репутацію суб'єкта, що бере участь у корупції (навіть за відсутності відповідних судових рішень), та чи не буде даний діловий партнер використовуватися в якості посередника для передачі третім особам (або для отримання від третіх осіб) неправомірної вигоди);

3) антикорупційне застереження в правочинах, трудових договорах, положеннях про структурні підрозділи, посадових інструкціях працівників Юридичної особи;

4) критерії обрання ділових партнерів (ділові партнери (агенти, посередники, консультанти, підрядники, субпідрядники, дистриб'ютори, орендарі, орендодавці, покупці, продавці тощо) оби-

раються згідно з об'єктивними критеріями, які базуються на прозорості, конкурентності, якості, надійності, ціні та вигідності);

5) обмеження щодо підтримки юридичною особою політичних партій, здійснення благодійної діяльності (Уповноважений веде реєстр здійснених внесків на підтримку політичних партій та благодійної діяльності. Дані в такому реєстрі підлягають зберіганню не менше ніж 5 років);

6) механізм повідомлення про виявлення ознак порушення Антикорупційної програми, ознак вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, а також конфіденційність таких повідомлень та захист викривачів;

7) здійснення Уповноваженим та іншими посадовими особами функцій щодо запобігання корупції;

8) процедура розгляду повідомлень викривачів, включаючи внутрішнє розслідування і накладення дисциплінарних стягнень;

9) норми професійної етики та обов'язки і заборони для працівників та посадових осіб;

10) механізми запобігання і врегулювання конфлікту інтересів;

11) обмеження щодо подарунків;

12) нагляд і контроль за дотриманням Антикорупційної програми.

Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700–18 // Відомості Верховної Ради України – 2014. – №49. – Ст. 2056;

Про затвердження Типової Антикорупційної програми юридичної особи : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 березня 2017 р. № 75. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17>;

Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> .

Типової антикорупційна програма юридичної особи. URL: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/proekt\\_typovoyi\\_antykorupciynoyi\\_programy.pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/proekt_typovoyi_antykorupciynoyi_programy.pdf).

*д.ю.н., проф. Головкін Б. М.*

*к.ю.н, ас Кулик К. Д.*

*к.ю.н, ас. Новіков О. В.*