

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЯК ПРЕВЕНТИВНОГО ІНСТРУМЕНТУ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ УКРАЇНИ

Дасюк В. В.

ВСТУП

Корупція в сучасній державі вже давно перестала бути лише сукупністю окремих правопорушень, пов'язаних із неправомірною вигодою. Вона функціонує як складне соціально-правове явище, здатне змінювати пріоритети публічної влади, деформувати зміст управлінських рішень, підірвати авторитет права та послаблювати інституційну спроможність держави. Для України ця проблема має не лише правовий, а й безпековий вимір, оскільки масштабні корупційні практики прямо впливають на довіру до органів влади, ефективність бюджетної політики, інвестиційний клімат, стабільність адміністративних процедур і легітимність державної політики загалом^{1 2}.

У публічному адмініструванні корупція є особливо небезпечною через те, що вона виникає не тільки на стадії застосування норм, а часто закладається ще під час конструювання правового регулювання. Невизначеність компетенції, непрозорі адміністративні процедури, надмірна дискреція, відсутність чітких критеріїв прийняття рішень, колізійність і декларативність нормативних приписів утворюють сприятливе середовище для зловживань. Саме тому сучасна антикорупційна політика не може обмежуватися реагуванням на вже вчинені правопорушення, її основою має бути випереджальне виявлення і нейтралізація корупціогенних факторів у нормативному масиві³.

У цьому контексті антикорупційна експертиза посідає особливе місце серед превентивних інструментів. Її значення полягає не тільки в техніко-юридичному аналізі тексту акта, а й у встановленні того, чи створює конкретна норма можливості для вибіркового застосування, необґрунтованого розсуду, прихованих переваг або ухилення від контролю⁴. Йдеться, отже, про спеціальний різновид правової оцінки, зорієнтований на запобігання корупції ще до того, як норма стане підставою для незаконної поведінки⁵.

¹ Дасюк В.В. Види та моделі корупційної поведінки в публічному адмініструванні. Європейські перспективи. 2021. № 4. С. 176–182. DOI: <https://doi.org/10.32782/EP.2021.4.27>.

² Індекс сприйняття корупції – 2022. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org> (дата звернення 02.03.2026).

³ Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. Київ : Юрид. думка, 2004. 400 с.

⁴ Француз А. Правові аспекти боротьби з корупцією у контексті становлення політичної системи сучасної України. *Юридична Україна*. 2015. № 4. С. 14–19.

⁵ Кравченко С.О. Підходи до розуміння антикорупційної політики в публічному управлінні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. № 2. С. 28–33.

Науковий інтерес до проблематики антикорупційної експертизи пояснюється кількома обставинами. По-перше, сама практика нормотворення в Україні залишається нерівномірною: поряд із якісними регуляторними рішеннями зберігаються акти, що містять прогалини, техніко-юридичні дефекти або нечіткі управлінські алгоритми⁶. По-друге, інституційна модель проведення антикорупційної експертизи є багатосуб'єктною, що потребує чіткого розмежування компетенції Мін'юсту, НАЗК, парламентського комітету та інститутів громадянського суспільства. По-третє, в умовах євроінтеграційного курсу України особливого значення набуває приведення цього інституту у відповідність до міжнародних стандартів доброчесності, належного врядування та rule of law⁷.

Метою цієї статті є комплексне переосмислення правового регулювання антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні крізь призму її превентивного потенціалу.

1. Запобігання корупції як функціональний напрям публічного адміністрування

Публічне адміністрування, як сфера реалізації публічного інтересу охоплює систему організаційних, правових та процедурних дій органів державної влади й місцевого самоврядування, спрямованих на забезпечення прав людини, виконання законів та досягнення суспільно значущих цілей. Його зміст не зводиться до видання актів чи надання адміністративних послуг; воно включає планування, координацію, контроль, сервісну взаємодію з громадянами та управління ресурсами. Саме в цих процесах найчастіше виникають умови, за яких посадова особа може поставити приватний інтерес вище публічного^{8,9}.

У науковій літературі корупція визначається по-різному: як зловживання владою в приватних інтересах, як система неправомірного обміну між носіями владних повноважень і приватними суб'єктами, як стійка форма деформації публічного управління¹⁰. Для потреб адміністративно-правового аналізу важливо виходити з того, що корупція пов'язана не тільки з фактом одержання неправомірної вигоди, а й з неправомірним використанням службового становища, компетенції чи процедурних можливостей, які надані суб'єкту державою. Відповідно, корупція в публічному адмініструванні є насамперед порушенням цільового призначення влади¹¹.

⁶ Трепак В.М. Особливості дефініції поняття корупція». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4 (97). С. 181–196.

⁷ Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / А.М. Михненко, О.В. Руснак, А.М. Мудров та ін. ; за ред. А.М. Михненка. 4-те вид., переробл. й доповн. К. : ДННУ «Акад. фін. Управління», 2013. 666 с.

⁸ Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

⁹ Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Одеса, 2000. 20 с.

¹⁰ Тучак Р.М. Корупція як соціально-правове явище. *Актуальні проблеми державного управління*. 2006. № 3 (30). С. 203–209.

¹¹ Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. Академія прокуратури України. Київ : КНТ, 2008. 363 с.

Запобігання корупції слід розглядати як особливий різновид управлінської діяльності, який має власний предмет, систему суб'єктів, методи й інструменти. Його безпосереднім завданням є не покарання за вже вчинене правопорушення, а недопущення виникнення передумов для корупційної поведінки. У такому підході домінує профілактична логіка: усунення конфлікту інтересів, встановлення обмежень, забезпечення прозорості, стандартизація процедур, фінансовий контроль, перевірка доброчесності, а також попереднє тестування нормативних рішень на наявність корупційних ризиків¹².

Саме профілактичний вимір відрізняє запобігання корупції від вузького правоохоронного підходу, що концентрується на викритті, досудовому розслідуванні та покаранні. Репресивний компонент, безумовно, залишається важливим, однак у сучасних правових системах дедалі більшої ваги набувають інструменти, здатні зменшити корупційну вразливість інституцій. Ідеться про створення такого нормативного і процедурного середовища, в якому можливості для зловживань мінімізуються незалежно від особистих якостей конкретного посадовця. У цьому сенсі якісне правове регулювання саме по собі виступає формою антикорупційного захисту.

Концептуально запобігання корупції доцільно пов'язувати з антикорупційною функцією держави. На відміну від традиційного поділу функцій на внутрішні та зовнішні, сучасне антикорупційне право демонструє, що протидія корупції фактично набула ознак окремого стратегічного напрямку функцій держави. Його ознаками є наявність спеціального законодавства, системи уповноважених суб'єктів, стратегічних документів, спеціальних процедур та особливих форм контролю. В українських умовах такий статус додатково підтверджується пов'язанням корупції з національною безпекою, економічною стійкістю та міжнародними зобов'язаннями держави¹³.

Антикорупційна функція держави реалізується через поєднання правових, організаційних, інформаційних, освітніх і соціально-економічних заходів. Вона не є тотожною функціям окремих органів, але конкретизується через їхню компетенцію. Так, Національне агентство з питань запобігання корупції (далі за текстом – НАЗК) формує та реалізує державну антикорупційну політику, Міністерство юстиції України (далі за текстом – Мін'юст) забезпечує проведення обов'язкової антикорупційної експертизи певних категорій нормативно правових актів, парламентський комітет здійснює оцінювання законопроектів, внесених народними депутатами, органи публічної влади впроваджують внутрішні механізми доброчесності, громадськість проводить незалежний моніторинг і громадську експертизу¹⁴.

Важливо, що в умовах демократичної держави запобігання корупції не може бути зведене до внутрішньоапаратної дисципліни. Воно потребує

¹² Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 19 с.

¹³ Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.03. К., 2004. 206 с.

¹⁴ Трепак В.М. Теоретико-прикладні проблеми запобігання та протидії корупції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08. Л., 2020. 481 с.

інтеграції з принципами верховенства права, юридичної визначеності, пропорційності, відкритості та підзвітності. Чим вищою є якість цих принципів у практиці публічного адміністрування, тим нижчою є ймовірність утворення корупційних ніш. Відтак антикорупційна політика повинна оцінюватися не лише за кількістю викритих злочинів, а й за ступенем інституційної стійкості до корупції. Саме ця методологічна установка дає змогу побачити в антикорупційній експертизі не технічний елемент документообігу, а системний засіб превенції.

Антикорупційна експертиза в загальному розумінні являє собою спеціалізовану діяльність із виявлення в нормативно-правових актах та їх проєктах положень, які самостійно або в сукупності з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних чи пов'язаних із корупцією правопорушень. На відміну від загальної правової експертизи, яка перевіряє відповідність акта Конституції, законам, вимогам нормопроектувальної техніки й компетенції суб'єкта нормотворення, антикорупційна експертиза фокусується на корупційності норми – її здатності породжувати можливість зловживання¹⁵. Таким чином, її предмет є більш вузьким, але й водночас більш чутливим до практичних наслідків застосування.

У функціональному плані антикорупційна експертиза є докорупційним, профілактичним і перспективно орієнтованим заходом. Вона здійснюється до того, як корупційний ризик набуде форми конкретного правопорушення, і спрямована на усунення самої нормативної передумови для неправомірної поведінки. Саме ця риса визначає її особливе місце в системі антикорупційних інструментів, якщо фінансовий контроль, перевірка декларацій чи контроль за конфліктом інтересів орієнтовані передусім на поведінку посадових осіб, то антикорупційна експертиза звернена до якості правового регулювання як такого.

Сутнісні ознаки антикорупційної експертизи дають змогу точніше окреслити її правову природу. По-перше, вона має спеціальну мету – встановити наявність корупційних факторів і запропонувати шляхи їх усунення. По-друге, вона здійснюється визначеним колом суб'єктів, які відрізняються за правовим статусом, але об'єднані спільною антикорупційною функцією. По-третє, її результатом є не просто констатація недоліків, а рекомендаційний або обов'язковий для розгляду висновок, що впливає на подальшу долю акта чи проєкту. По-четверте, вона спирається на спеціальні методології, де поєднуються техніко-юридичний аналіз, оцінювання дискреції, процедурної визначеності та ризиків вибіркового правозастосування¹⁶.

Для цілей адміністративно-правової класифікації антикорупційну експертизу можна розмежовувати щонайменше за трьома критеріями. За суб'єктом проведення вона поділяється на державну та громадську. За об'єктом – на експертизу чинних нормативно-правових актів, проєктів актів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів України чи Верховної Ради України, а також актів, що підлягають державній реєстрації. За способом

¹⁵ Новіков О.В. Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 209 с.

¹⁶ Хабарова Т.В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 216 с.

призначення – на обов’язкову та факультативну. Така класифікація має не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки визначає межі компетенції, процедури та юридичну силу висновків¹⁷.

Проблема корупційоєнних факторів є центральною для змісту експертизи. До найбільш типових із них належать:

- невивпавдано широкі дискреційні повноваження;
- відсутність або нечіткість адміністративної процедури;
- вживання оціночних і розпливчастих формулювань;
- необгрунтовані винятки з загального порядку; можливість вибіркового надання переваг окремим особам чи групам;
- дублювання компетенції; делегування регулювання на підзаконний рівень без належних меж;
- непрозорі конкурсні чи дозвільні механізми;
- правові колізії, що дозволяють обирати зручний для суб’єкта спосіб дії¹⁸.

Саме сукупність таких чинників перетворює формально законний текст на потенційне джерело корупції.

Антикорупційна експертиза має безпосереднє значення і для якості адміністративних процедур. Більшість корупційних ризиків виникає там, де відсутній чіткий алгоритм дій органу влади, не визначені строки, критерії, підстави відмови, порядок оскарження, обов’язок мотивувати рішення та механізми зовнішнього контролю. Чим більш стандартизованою, прозорою і контрольованою є процедура, тим менше простору залишається для неформальних домовленостей, затягування, вимагання чи вибіркової. Тому експертиза фактично виконує подвійне завдання – виявляє корупційоєнність і одночасно стимулює підвищення адміністративної якості акта.

Окремо слід наголосити на значенні громадської антикорупційної експертизи. Її цінність полягає в тому, що вона не замінює державну але суттєво розширює можливості зовнішнього контролю. Громадські організації, професійні об’єднання, аналітичні центри та експертні спільноти часто здатні виявляти ті ризики, які залишаються поза увагою формальної бюрократичної процедури. Крім того, саме громадська експертиза підвищує публічність антикорупційної політики, формує суспільний запит на якість нормотворення та сприяє перетворенню доброчесності на реальний стандарт публічного управління¹⁹.

Таким чином, антикорупційна експертиза є не допоміжним, а є системоутворюючим інструментом превентивної антикорупційної політики. Вона поєднує правовий аналіз, управлінське прогнозування і контроль за якістю нормативного регулювання. Саме через це її ефективність слід оцінювати не формально – за кількістю підготовлених висновків, – а змістовно,

¹⁷ Гаращук В.М., Мухатаєв А.О. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні: монографія. Харків: Право, 2010. 144 с.

¹⁸ Яковенко С.Б. Сутність корупції та її класифікація. Держава та регіони. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2017. № 1. С. 109–114.

¹⁹ Дасюк В.В. Понятійно-категорійний апарат праворозуміння корупції. The XIII International Science Conference «Perspective of science and practice», December 13–15, 2021, Amsterdam, Netherlands. С. 94-96.

за тим наскільки вона здатна реально змінювати тексти актів, зменшувати простір для дискреції і забезпечувати стійкість публічної адміністрації до корупційних впливів.

2. Еволюція правового регулювання антикорупційної експертизи в Україні

Становлення інституту антикорупційної експертизи в Україні відбувалося поступово і відображало загальну трансформацію антикорупційної політики – від декларативної боротьби з окремими проявами до системного запобігання корупції. Перші кроки у цьому напрямі були пов'язані не стільки з розбудовою спеціальної методології, скільки з усвідомленням того, що причини корупції часто закладені в самому законодавстві. Уже наприкінці 1990-х років на рівні програмних документів визнавалася проблема неякісної нормативної бази, однак механізм її подолання залишався фрагментарним. Реальне інституційне оформлення антикорупційної експертизи розпочалося лише наприкінці 2000-х років²⁰.

Перший етап розвитку – 2008–2010 роки – можна охарактеризувати як етап запровадження інституту. Саме тоді на рівні урядових рішень було поставлено питання про розроблення методики проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів. Важливим результатом цього періоду стало закріплення в законодавстві самої ідеї перевірки нормативних рішень на корупціогенність та ухвалення підзаконних актів, що визначили базові завдання, об'єкти та процедури експертної діяльності. Хоча інституційна модель ще була нестійкою, саме цей період заклав засадничі поняття: корупціогенний фактор, висновок експертизи, обов'язковий розгляд рекомендацій розробником²¹.

Другий етап – 2011–2013 роки – пов'язаний із нормативним уточненням та організаційним розширенням експертизи. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» уже прямо передбачив проведення антикорупційної експертизи як щодо проєктів, так і щодо певних чинних актів. Саме в цей період Міністерство юстиції затвердило методологічні документи, які конкретизували види корупціогенних факторів, індикатори їх виявлення та способи усунення. З'явився більш чіткий перелік сфер підвищеного корупційного ризику: бюджетні витрати, адміністративні послуги, конкурсні процедури, розподіл повноважень, реалізація прав і свобод. Водночас недоліком цього етапу залишалося домінування формального підходу: експертиза нерідко зводилася до техніко-юридичної перевірки без належного аналізу управлінських наслідків²².

Третій етап – від 2014 року й донині – став періодом якісної трансформації. Прийняття Закону України «Про запобігання корупції» змістило акцент усієї антикорупційної політики на превенцію, а антикорупційна експертиза отримала

²⁰ Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія. К. : Атіка, 2001. 304 с.

²¹ Лошихін О.М. Теоретичні проблеми функцій сучасного конституційного права. *Європейські перспективи*. 2014. № 6. С. 44–50.

²² Подорожна Т.С. Формування єдиного правопорядку в Україні у світлі глобалізаційних процесів та забезпечення національної безпеки. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 3, т. 1. С. 50–53.

більш чітке місце у системі запобіжних механізмів. Відбулася інституціоналізація НАЗК як центрального органу зі спеціальним статусом, який не лише формує політику, а й здійснює власну антикорупційну експертизу окремих категорій проєктів нормативно-правових актів. Паралельно оновлювалися порядки і методології Мін'юсту, а також розвивалися форми *громадської експертизи*²³.

Особливе значення для сучасного етапу мають Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки²⁴ та Проєкт Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2026–2030 роки»²⁵. У цих документах проблема низької якості нормативно-правових актів прямо визначена як одна з причин стійких корупційних практик. Підкреслюється, що в українському правовому полі зберігаються прогалини, колізії, надмірна дискреція і неврегульованість циклу формування публічної політики, а це, своєю чергою, знижує ефективність антикорупційної експертизи. Таким чином, на стратегічному рівні держава вже визнає, що вдосконалення інституту експертизи неможливе без підвищення загальної якості нормотворчої діяльності.

Еволюція правового регулювання демонструє й іншу важливу закономірність: відбувався поступовий перехід від суто відомчої моделі до багаторівневої системи експертного контролю. Якщо на початковому етапі основний тягар оцінювання покладалася на урядового уповноваженого та Мін'юст, то нині в Україні функціонують щонайменше чотири канали впливу на корупціогенність нормативних рішень: урядовий, парламентський, спеціально антикорупційний і громадський. Ця багатоканальність є позитивною, оскільки збільшує шанси на виявлення ризиків, однак водночас породжує потребу в координації, уніфікації критеріїв і чіткому розмежуванні компетенцій²⁶.

Аналіз практики розвитку інституту дає підстави для кількох висновків. По-перше, українське законодавство пройшло шлях від фрагментарного визнання проблеми до нормативного закріплення антикорупційної експертизи як самостійного елементу превентивної політики. По-друге, найбільший прогрес досягнуто в частині інституційного оформлення та методичного забезпечення. По-третє, незважаючи на формальне вдосконалення, рівень реального впливу експертизи на зміст нормативних актів ще не можна визнати достатнім. Звідси випливає потреба у новому етапі розвитку, зорієнтованому не на розширення опису процедур, а на посилення їх практичного ефекту.

Попри значне оновлення антикорупційного законодавства, сучасна модель антикорупційної експертизи в Україні залишається внутрішньо неоднорідною.

²³ Новак А. Адміністративно-правові засади реалізації національної антикорупційної політики в Україні: особливості нормативного забезпечення. *Jurnalul juridic național: Teorie și practică*. Septembrie, 2018. С. 74–77.

²⁴ Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки від 20 червня 2022 року № 2322-IX : Закон України від 20 червня 2022 року № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення 04.12.2025).

²⁵ Про засади державної антикорупційної політики на 2026–2030 роки : Проєкт Закону України. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/antykoriupciyna-strategiya-na-2026-2030-roky/> (дата звернення 20.03.2026).

²⁶ Онопенко П.В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. К., 2005. 20 с.

Передусім це виявляється у відсутності єдиного законодавчого підходу до всіх стадій нормотворчого циклу. Експертиза функціонує в умовах, коли сам порядок підготовки нормативно-правових актів у державі не має достатньо цілісного та системного законодавчого оформлення. Через це антикорупційна перевірка нерідко «вбудовується» в процес розробки акта як окремий етап, але не супроводжується належним аналітичним опрацюванням проблеми, оцінкою альтернатив регулювання чи прогнозуванням наслідків. У підсумку висновок експерта може виявитися якісним, але недостатньо впливовим у процедурному сенсі²⁷.

Другою проблемою є формалізація підходів до виявлення корупційних факторів. У практиці часто зберігається спокуса сприймати експертизу як перелік шаблонних ознак: нечітке формулювання, оціночне поняття, відсилання до підзаконного акта тощо. Однак корупційність не завжди випливає із самого формулювання норми, вона може проявлятися в системному поєднанні кількох приписів, у зв'язку акта з уже чинним регулюванням або в специфіці сфери, яку він охоплює. Тому сучасна експертиза має відходити від надмірно формальних чек-листів і дедалі більше спиратися на функціональний аналіз регуляторного середовища²⁸.

Третя проблема пов'язана з юридичною долею висновку антикорупційної експертизи. Хоча результати такої експертизи у багатьох випадках підлягають обов'язковому розгляду, це ще не означає обов'язкового врахування. Відсутність дієвого механізму, який би пов'язував ігнорування обґрунтованих висновків із конкретними правовими наслідками, знижує регулятивну силу цього інструменту. Саме тому перспективним є запровадження моделей посиленого мотивування: якщо розробник чи суб'єкт ухвалення не погоджується з висновком, він повинен надати публічне, деталізоване і перевіряване обґрунтування причин такого відхилення²⁹.

Окрему увагу слід приділити ролі цифрових технологій. У сучасних умовах антикорупційна експертиза не повинна залишатися виключно «ручним» експертним процесом. Ідеться не про автоматичну заміну фахового аналізу, а про застосування інструментів, які допоможуть швидше виявляти повторювані ризики: нечіткі норми, невмотивовані винятки, дублювання компетенцій, надмірні делегування тощо. Цифрові рішення можуть забезпечити порівняльний аналіз нових проєктів з уже наявною практикою, типологізувати корупційні конструкції та створювати єдині бази даних висновків. Такий підхід відповідає сучасним міжнародним тенденціям і водночас дозволяє зробити експертизу більш послідовною.

Важливим напрямом удосконалення є також інституційна інтеграція антикорупційної експертизи з діяльністю уповноважених підрозділів (осіб)

²⁷ Дасюк В.В. Поняття та ознаки антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні. *Економіка. Фінанси. Право*. 2023. № 7. С. 60-62. DOI: <https://doi.org/10.37634/efp.2023.7.12>.

²⁸ Дідич Т.О. Нормопроекування: питання теорії та методології. К. : Вид-во Європейського ун-ту, 2010. 160 с.

²⁹ Рибікова Г.В. Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. 230 с.

з питань запобігання та виявлення корупції в органах влади. На практиці їх потенціал часто використовується фрагментарно: основна увага концентрується на декларуванні, тоді як аналіз проєктів актів на наявність корупційних факторів відсувається на другий план. Натомість саме внутрішній комплаєнс, поєднаний із раннім виявленням ризиків у відомчих актах, здатен забезпечити той рівень превенції, який важко досягти лише зовнішньою експертизою. Для цього потрібні чіткі стандарти професійної підготовки антикорупційних уповноважених, гарантії їх автономії та встановлення пріоритетності цієї функції у внутрішньому контролі³⁰.

Не менш суттєвою є проблема муніципального рівня. В умовах децентралізації значна кількість управлінських рішень, що безпосередньо впливають на доступ до ресурсів, послуг, земельних і майнових відносин, ухвалюється органами місцевого самоврядування. Саме тут корупційгенні норми можуть мати особливо відчутні наслідки для повсякденного життя громади. Проте законодавче забезпечення антикорупційної експертизи актів органів місцевого самоврядування все ще потребує подальшого розвитку. Перспективним є нормативне закріплення обов'язкової внутрішньої оцінки певних категорій муніципальних актів та інституалізація спеціалізованих уповноважених підрозділів у великих громадах³¹.

Зрештою, удосконалення правового механізму антикорупційної експертизи неможливе без посилення її теоретичної основи. Потрібна подальша концептуалізація самого поняття корупційного фактора, розроблення типології ризиків у різних сферах регулювання, зокрема у сфері цифрових адміністративних послуг, публічних закупівель, оборони, відновлення інфраструктури та місцевого самоврядування. Чим точніше буде окреслено критерії оцінювання, тим менш формальним буде експертний висновок і тим більш переконливим – його вплив на нормотворця.

Отже, подальший розвиток інституту антикорупційної експертизи має відбуватися за кількома взаємопов'язаними векторами: удосконалення загального законодавства про нормотворчу діяльність; посилення обов'язку врахування або мотивованого відхилення висновків; цифровізація експертних процедур; професіоналізація антикорупційних уповноважених; розширення муніципального сегмента експертизи; глибша інтеграція міжнародних стандартів та найкращих практик. Саме така модель здатна перетворити антикорупційну експертизу з процедурної вимоги на реальний механізм захисту публічного інтересу.

3. Практичні орієнтири для підвищення результативності антикорупційної експертизи

Практична результативність антикорупційної експертизи залежить не лише від наявності нормативно затвердженої методології, а й від того, чи включений

³⁰ Загинеї З.А. Правова експертиза як засіб виявлення недоліків тексту кримінального закону України: загальнотеоретичний аспект. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 270–273.

³¹ Вінніков О. Методичні рекомендації: громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування / О. Вінніков, Ю. Веретельникова, А. Марговська, Б. Мосунов, Н. Кобильчак, О. Печалін. К., 2015. 78 с.

цей інструмент у реальний процес формування управлінських рішень. Тому першочерговим кроком має стати перенесення експертизи на ранні стадії нормотворчого циклу, коли концепція регулювання ще може бути змінена без істотних процедурних і політичних втрат. Чим пізніше здійснюється антикорупційна оцінка, тим більша ймовірність, що вона матиме лише консультативний характер і не зможе істотно вплинути на зміст проєкту.

Другим практичним орієнтиром є вироблення єдиної бази типових корупціогенних конструкцій за галузями регулювання. Для сфери земельних відносин, бюджетних витрат, адміністративних послуг, управління комунальним майном, конкурсних і дозвільних процедур характерні різні моделі ризику, а тому однакова методика перевірки не завжди дає належний результат. Галузева типологізація дозволила б експертам поєднати універсальні критерії з урахуванням реальних практик публічного адміністрування.

Третім орієнтиром виступає інституційна відкритість результатів експертизи. Публічний доступ до висновків, узагальнень і типових прикладів усунення корупціогенних факторів сприяв би формуванню сталої адміністративної практики та зменшенню повторюваних помилок при підготовці нових актів. Відкритість також підвищує довіру до самої процедури й створює додатковий стимул для розробників брати до уваги зауваження експертів.

Нарешті, підвищення результативності антикорупційної експертизи потребує безперервного професійного навчання як державних експертів, так і представників громадянського суспільства, залучених до незалежного аналізу. Антикорупційна експертиза розвивається разом із правовою системою, а тому потребує постійного оновлення знань щодо нових видів корупційних ризиків, цифрових інструментів управління та сучасних міжнародних стандартів доброчесності. Лише за таких умов цей інститут зможе залишатися дієвим елементом публічного адміністрування, а не формальною процедурою супроводу нормативних рішень.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що антикорупційна експертиза є одним із ключових превентивних інструментів сучасної антикорупційної політики та невід'ємною складовою належного публічного адміністрування. Її значення полягає у виявленні та нейтралізації нормативних передумов для корупційної поведінки, тобто в усуненні ризику ще до моменту виникнення відповідного правопорушення. Саме тому якість експертизи прямо пов'язана з ефективністю державної антикорупційної функції, рівнем юридичної визначеності та інституційною стійкістю публічної влади.

Запобігання корупції доцільно розглядати як самостійний функціональний напрям державної політики, у межах якого антикорупційна експертиза виконує роль механізму випереджального правового контролю. Вона не замінює ані правоохоронної діяльності, ані внутрішнього комплаєнсу, проте створює ту нормативну основу, без якої інші антикорупційні інструменти не можуть бути достатньо ефективними.

Розвиток правового регулювання антикорупційної експертизи в Україні відбувався поетапно: від початкового інституційного запровадження у 2008–2010 ро-

ках, через методичне і процедурне уточнення у 2011–2013 роках, до суттєвої трансформації після 2014 року в межах сучасної превентивної антикорупційної моделі. Наявність спеціального законодавства, методологій, уповноважених суб'єктів і стратегічних документів свідчить про достатньо розвинену нормативну основу інституту. Водночас ефективність цієї основи значною мірою стримується проблемами загального характеру – нерозвиненістю законодавства про нормотворчу діяльність, формалізацією підходів, неоднаковою якістю експертних висновків і недостатньою обов'язковістю їх урахування.

Подальше вдосконалення правового механізму антикорупційної експертизи має бути спрямоване не тільки на коригування окремих процедур, а на системне посилення її впливу на зміст нормативних рішень. Це передбачає: а) законодавче вдосконалення циклу підготовки нормативно-правових актів; б) установлення більш жорстких вимог до мотивованого відхилення експертних висновків; в) інтеграцію цифрових інструментів виявлення корупційогених конструкцій; г) професіоналізацію та належне ресурсне забезпечення антикорупційних уповноважених; г) розвиток механізмів експертизи на рівні місцевого самоврядування; д) ширше використання громадської та наукової експертизи.

Отже, антикорупційна експертиза має розглядатися не як допоміжний технічний елемент нормотворення, а як важлива гарантія правової якості, доброчесності та підзвітності публічного адміністрування. Її подальша модернізація є однією з передумов зниження корупційних ризиків, зміцнення довіри до держави та наближення української правової системи до європейських стандартів належного врядування.

АНОТАЦІЯ

У роботі досліджено правове регулювання антикорупційної експертизи як превентивного інструменту в системі публічного адміністрування. Обґрунтовано, що запобігання корупції слід розглядати як самостійний напрям державної антикорупційної політики, а антикорупційну експертизу – як спеціалізовану діяльність із виявлення в нормативно-правових актах і їх проєктах положень, що можуть створювати умови для корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень. Розкрито поняття, ознаки та функціональне призначення антикорупційної експертизи, визначено її місце в системі профілактичних заходів. Проаналізовано еволюцію правового регулювання інституту в Україні та виділено основні етапи його становлення. Встановлено, що сучасна модель антикорупційної експертизи має розвинену нормативну основу, однак її ефективність стримується фрагментарністю загального законодавства про нормотворчу діяльність, формалізацією експертних підходів, недостатньою обов'язковістю врахування висновків та нерівномірною інституційною спроможністю суб'єктів експертизи. Запропоновано напрями вдосконалення правового механізму антикорупційної експертизи, які охоплюють посилення мотивованості рішень нормотворця, цифровізацію процедур, розвиток муніципального сегмента експертизи та професіоналізацію антикорупційного комплаєнсу.

Ключові слова: антикорупційна експертиза, публічне адміністрування, запобігання корупції, антикорупційна політика.

Література

1. Дасюк В.В. Види та моделі корупційної поведінки в публічному адмініструванні. *Європейські перспективи*. 2021. №. 4. С. 176–182. DOI: <https://doi.org/10.32782/EP.2021.4.27>.
2. Індекс сприйняття корупції – 2022. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org> (дата звернення 02.03.2026).
3. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія. Київ: Юрид. думка, 2004. 400 с.
4. Француз А. Правові аспекти боротьби з корупцією у контексті становлення політичної системи сучасної України. *Юридична Україна*. 2015. № 4. С. 14–19.
5. Кравченко С.О. Підходи до розуміння антикорупційної політики в публічному управлінні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. № 2. С. 28–33.
6. Трепак В.М. Особливості дефініції поняття корупція». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4 (97). С. 181–196.
7. Запобігання та протидія корупції: навч. посіб. / А.М. Михненко, О.В. Руснак, А.М. Мудров та ін.; за ред. А.М. Михненка. 4-те вид., переробл. й доповн. К. : ДННУ «Акад. фін. Управління», 2013. 666 с.
8. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
9. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Одеса, 2000. 20 с.
10. Тучак Р.М. Корупція як соціально–правове явище. *Актуальні проблеми державного управління*. 2006. № 3 (30). С. 203–209.
11. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : монографія / Академія прокуратури України. Київ : КНТ, 2008. 363 с.
12. Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 19 с.
13. Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.03. К., 2004. 206 с.
14. Трепак В.М. Теоретико-прикладні проблеми запобігання та протидії корупції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08. Л., 2020. 481 с.
- Новіков О.В. Публічно-правове забезпечення протидії корупції в умовах регіонального розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 209 с.
15. Хабарова Т.В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 216 с.
16. Гарашук В.М., Мухатаєв А.О. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні : монографія. Харків : Право, 2010. 144 с.
17. Яковенко С.Б. Сутність корупції та її класифікація. Держава та регіони. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2017. № 1. С. 109–114.
18. Дасюк В.В. Понятійно-категорійний апарат праворозуміння корупції. The XIII International Science Conference «*Perspective of science and practice*», December 13–15, 2021, Amsterdam, Netherlands. С. 94–96.

19. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія. К: Атіка, 2001. 304 с.
20. Лошихін О.М. Теоретичні проблеми функцій сучасного конституційного права. *Європейські перспективи*. 2014. № 6. С. 44–50.
21. Подорожна Т.С. Формування єдиного правопорядку в Україні у світлі глобалізаційних процесів та забезпечення національної безпеки. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 3, т. 1. С. 50–53.
22. Новак А. Адміністративно-правові засади реалізації національної антикорупційної політики в Україні: особливості нормативного забезпечення. *Jurnalul juridic național: Teorie și practică*. Septembrie, 2018. С. 74–77.
23. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки від 20 червня 2022 року № 2322-IX : Закон України від 20 червня 2022 року № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення 04.12.2025).
24. Про засади державної антикорупційної політики на 2026–2030 роки: Проект Закону України. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/antykoriupciyna-strategiya-na-2026-2030-roky/> (дата звернення 20.03.2026).
25. Онопенко П.В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. К., 2005. 20 с.
- Дасюк В.В. Поняття та ознаки антикорупційної експертизи в публічному адмініструванні. *Економіка. Фінанси. Право*. 2023. № 7. С. 60–62. DOI: <https://doi.org/10.37634/efp.2023.7.12>.
26. Дідич Т.О. Нормопроекування: питання теорії та методології. К. : Вид-во Європейського ун-ту, 2010. 160 с.
27. Рибікова Г.В. Правова експертиза нормативно-правових актів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. 230 с.
28. Загиней З.А. Правова експертиза як засіб виявлення недоліків тексту кримінального закону України : загальнотеоретичний аспект. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 270–273.
29. Вінніков О. Методичні рекомендації: громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування / О. Вінніков, Ю. Веретельникова, А. Марговська, Б. Мосунов, Н. Кобильчак, О. Печалін. К., 2015. 78 с.

Information about the author:

Dasiuk Viktor Volodymyrovych,

PhD, Teaching Assistant at the Department of Private and Public Law,
Kyiv National University of Technologies and Design
2, Mala Shyianovska St., Kyiv, 01011, Ukraine