

# МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

## ТА ПРИРОДА ЙОГО ПРЯМИХ І ОПОСЕРЕДКОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ



**Я. О. Берназюк**

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри загальноправових дисциплін  
Київського національного торговельно-  
економічного університету,  
заслужений юрист України

Сьогоднішній статус Міністерства юстиції України (далі – Мін'юст) чітко визначений – це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Крім того, міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує, зокрема, формування та реалізацію державної правової політики, політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС, контролю за дотриманням прав людини і громадянина, державної політики у сфері нотаріату, організації примусового виконання рішень судів та інших органів

(посадових осіб) тощо. Положення про цей орган станом на початок 2016 р. виділяє 130 його прямих повноважень [1].

Одне з найважливіших місць серед окреслених повноважень займають завдання Мін'юсту як суб'єкта запобігання та протидії корупції. Такі повноваження можна умовно поділити на два види: прямі та опосередковані.

При цьому прямими є повноваження, які безпосередньо стосуються боротьби з будь-якими проявами такого суспільно небезпечного явища, як корупція.

До цього виду повноважень Мін'юсту у сфері запобігання та протидії корупції можна віднести:

1) здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, а також розробка за результатами антикорупційної експертизи рекомендації щодо усунення виявлених факторів, що спричиняють або можуть спричинити вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень;

2) розробка методології проведення антикорупційної експертизи та порядку оприлюднення її результатів.

До опосередкованих повноважень відносяться наступні:

1) здійснення державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств, інших центральних

органів виконавчої влади, а також інших органів, акти яких відповідно до законодавства підлягають державній реєстрації; скасування державної реєстрації нормативно-правових актів;

2) проведення перевірки, передбаченої Законом України «Про очищення влади» (далі – Закон), а також формування та ведення Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовано положення Закону, надання інформації із зазначеного Реєстру та оприлюднення на власному веб-сайті відповідних відомостей;

3) проведення спеціальної перевірки відомостей щодо наявності корпоративних прав у осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

4) розробка проектів законів та інших нормативно-правових актів, у т. ч. розробка пропозиції щодо вдосконалення законодавства та подання їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

5) підготовка зауважень і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України;

6) здійснення методичного керівництва правовою роботою в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях тощо, а також на державних підприємствах, в установах, організаціях та державних господарських об'єднаннях, організація підвищення кваліфікації працівників їх юридичних служб;

7) організація роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців за спеціальністю «Правознавство» у навчальних закладах, надання пропозиції щодо підготовки юридичних кадрів.

Досліджуючи правовий статус Мін'юсту як суб'єкта запобігання та протидії корупції, важливо звернути увагу також на важливість в цілому цього органу у правовій системі України.

Як зазначають В. Ковальський та І. Козінцев, за нинішніх умов Міністерство юстиції повинно виступати модератором правової політики, розробником нормативно-правових актів та їх головним експертом, а також узагальнювати пропозиції науковців, які оголошуються на науково-практичних конференціях, друкуються у численних виданнях юридичного та іншого спрямування, і на цій підставі розробляти відповідні законопроекти [2, с. 82].

Крім того, обґрунтованим видається висновок Я. Шевченка про те, що згідно з міжнародним досвідом одним із основних суб'єктів нормотворчої діяльності в розвинутих демократичних країнах є міністерство юстиції, яке внаслідок своєї фахової спрямованості щоденно має справу з нормативно-правовими актами всіх рівнів та шляхом проведення правової експертизи виявляє недоліки проектів актів, попереджає прийняття незаконних норм, а також виконує значний обсяг законопроектних робіт [3, с. 158].

Л. Горбунова у своєму дослідженні, присвяченому основним юридико-технічним засобам забезпечення законності підзаконних актів, одне з головних місць віддає Міністерству юстиції, у зв'язку із забезпеченням цим органом проведення правової експертизи проектів нормативно-правових актів [4, с. 106-129].

Досліджуючи залучення Мін'юсту (основною функцією якого є формування та реалізація державної правової політики) паралельно з іншими органами до діяльності у сфері запобігання і протидії корупції, варто згадати висновок О. Сердюка, згідно з яким право може виступати як явище, що сприяє корупційним діям, так і як стримуючий чинник цього негативного явища [5, с. 121].

Безумовно, право повинно виступати лише стримуючим чинником корупції. Як зазначає О. Святоцький, давно відома істина, що «злочин краще попередити, ніж потім карати за нього» [6, с. 12].

Повертаючись до прямих повноважень Мін'юсту у сфері запобігання та протидії корупції, слід акцентувати увагу на здійсненні антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів.

Закон України «Про запобігання корупції» передбачає, що антикорупційна експертиза проводиться Мін'юстом з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень.

Важливо, що антикорупційна експертиза з боку Мін'юсту проводиться стосовно всіх актів, крім проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією.

В аспекті порушеного питання, слід звернути увагу на відсутність у Законі винятку щодо проведення антикорупційної експертизи Мін'юстом стосовно актів Президента України.

Тут варто погодитися з позицією Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, яка міститься у відповідному висновку до проекту закону «Про нормативно-правові акти» та зводиться до заперечення необхідності проведення обов'язкової правової експертизи всіх проектів указів Президента України з боку Міністерства юстиції, оскільки відповідно експертиза може створити ситуацію, за якої виконання конституційних повноважень глави держави буде поставлено в залежність від діяльності окремого міністерства [7].

Таким чином у, антикорупційна експертиза проектів актів Президента України повинна проводитися лише за рішенням глави держави, що потребує внесення

відповідних змін до Закону України «Про засади запобігання корупції».

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів здійснюється Мін'юстом згідно із затвердженням ним щорічним планом. При цьому Закон окремо вказує на п'ять сфер, в яких існує найбільша загроза виникнення корупційних ризиків під час прийняття нормативно-правових актів: права та свободи людини і громадянина; повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; надання адміністративних послуг; розподіл та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів; конкурсні (тендерні) процедури.

Регламентом Кабінету Міністрів України встановлено, що Мін'юст під час проведення правової експертизи перевіряє проект акта Кабінету Міністрів на відповідність Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема, положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експертиза), а в разі, коли проект акта належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, – на його відповідність *acquis* ЄС. При цьому окремо Регламентом встановлено, що з метою виявлення у проекті акта Кабінету Міністрів норм, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, надання рекомендацій стосовно їх усунення Мін'юст проводить антикорупційну експертизу [8].

Загальноприйнято визначати антикорупційну експертизу як діяльність із виявлення в норма-

тивно-правових актах, проектах нормативно-правових актів корупціогенних факторів надання пропозицій та рекомендацій щодо їх усунення.

Важливо, що законодавство вимагає від Мін'юсту проводити антикорупційну експертизу не всіх, а лише нормативно-правових актів.

Наступне пряме повноваження Мін'юсту у сфері запобігання та протидії корупції охоплює собою розробку методології проведення антикорупційної експертизи та порядку оприлюднення її результатів.

У цьому напрямку діє низка наказів Міністерства юстиції України, зокрема, «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» (визначаються типові види, критерії та способи оцінки, а також способи виявлення та усунення корупціогенних факторів у нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів) [9] та «Деякі питання проведення антикорупційної політики» (визначає механізм проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів з метою запобігання вчиненню корупційних правопорушень через наявність у законодавстві корупціогенних факторів) [10], а також Методичні рекомендації «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування» (метою є ознайомлення працівників державних органів та органів місцевого самоврядування з ключовими положеннями системи запобігання і протидії корупції та вимогами щодо добросесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) [11].

Також варто звернути увагу на те, що до набрання чинності Законом України «Про запобігання корупції» лише Мін'юст забезпечував ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення та притягнуті

за це до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової або дисциплінарної відповідальності. У 2016 році ця функція повинна перейти до Національного агентства з питань запобігання корупції.

Розглядаючи опосередковані повноваження Мін'юсту у сфері запобігання та протидії корупції, слід акцентувати увагу на механізмі державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади [12] та існуючому Порядку скасування рішень про державну реєстрацію нормативно-правових актів [13].

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, які підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації.

Державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Законом передбачено, що очищення влади (люстрація) – це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини, і ґрунтується на принципах: верховенства права та законності; відкритості, прозорості та публічності; презумпції невинуватості; індивідуальної від-

повідальності; гарантування права на захист.

У межах цього Закону перевірки підлягають достовірність вказаних у заяві відомостей щодо незастосування заборон (протягом десяти років посади, щодо яких здійснюється очищення влади (люстрація), не можуть обіймати «люстровані» особи, а також особи, які не подали у визначений строк заяви про проведення відповідної перевірки); достовірність відомостей щодо наявності майна (майнових прав) та відповідність вартості майна (майнових прав), вказаного (вказаних) у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Так, 15 березня цього року Мін'юстом спільно з партнерами з ПРООН та Королівства Данії презентовано електронну систему декларування статків, доходів та витрат чиновників [14], яка надалі була передана до Національного агентства запобігання корупції.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» стосовно осіб, які претендують на заміщення посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, проводиться спеціальна перевірка стосовно восьми видів відомостей, до частини з яких на сьогодні залучається Мін'юст.

Необмежені можливості стосовно запобігання корупції нормотворчим способом Мін'юсту надає повноваження стосовно розробки проектів законів та інших нормативно-правових актів, в т. ч. підготовці пропозицій щодо вдосконалення законодавства та подання їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

Так, згідно з Указом Президента України «Про вдосконалення роботи з підготовки законопроектів та проведення правової реформи», який діяв протягом 1994-2012 рр., на це Міністерство покладалися

повноваження стосовно організації розробки концепцій, проектів актів законодавства з найважливіших питань розвитку суспільства і держави, координації діяльності центральних органів виконавчої влади, наукових установ та вищих навчальних закладів України у сфері підготовки законопроектів [15].

Крім того, з кінця 2003 року функцію головного розробника законопроектів для Президента України було передано до Міністерства юстиції України [16]. При цьому таке повноваження згідно з чинною на сьогодні Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання поліпшення організації законопроектної діяльності» Мін'юст почав виконувати поетапно: протягом 2004-2005 рр. лише проекти законів, що стосуються прав і свобод людини, відносин між громадянином і державною владою, конституційного устрою, повноважень і взаємовідносин органів державної влади, судоустрою судочинства, цивільного і кримінального законодавства; з 1 січня 2006 р. – всі проекти законів, що вносяться Президентом України (за винятком випадків, встановлених законами України та актами Глави держави). Цією ж Постановою визначено одну з основних гарантій належного виконання Міністерством юстиції України своїх функцій, яка полягає у дорученні Міністерству фінансів передбачати під час формування проекту Державного бюджету України на кожний наступний рік видатки, необхідні для здійснення функцій головного розробника проектів законів [17].

Указ Президента України «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України» також передбачає, що проекти актів Президента України, які вносяться Кабінетом Міністрів України та мають нормативний характер, мають бути погоджені з Міністерством юстиції України [18].

Разом з тим поступово участь Міністерства юстиції України у нормопроектному забезпеченні діяльності Президента України має зменшуватися шляхом концентрації основних зусиль на проведенні експертизи його актів, розроблених іншими суб'єктами, а також забезпеченні правотворчої діяльності Кабінету Міністрів України [19, с. 343].

Досить важливим повноваженням Мін'юсту, в першу чергу, в превентивному плані, щодо забезпечення запобігання та протидії корупції є участь у підготовці зауважень і пропозицій до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президенту України.

Згідно з унормованою практикою такий вид документів, як вето Президента України, готується Кабінетом Міністрів України з обов'язковим залученням Міністерства юстиції України.

Відповідно до розпорядження Президента України «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президенту України законів України» Закон України, що офіційно надійшов на підпис, у той самий день надсилається до Кабінету Міністрів України для вивчення і візування; Кабінет Міністрів України у семиденний строк повертає копію Закону, завізовану Прем'єр-міністром України, а також міністром, до компетенції якого належать питання, що регулюються цим Законом, і Міністром юстиції та повідомляє про зауваження і пропозиції, якщо буде визнано за доцільне застосувати до цього Закону право вето Президента України [20].

До превентивних повноважень Мін'юсту у сфері забезпечення запобігання та протидії корупції можна віднести також діяльність стосовно організації роботи з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців за спеціальністю «Правознавство» у навчальних закладах, наданні пропозицій щодо підготовки юридичних ка-

дрів; підготовки пропозицій щодо вдосконалення роботи, пов'язаної з вивченням права у вищих, професійно-технічних, загальноосвітніх навчальних закладах, закладах підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів; проведення ліцензійної та акредитаційної експертизи спеціальності «Правознавство» і перевірки дотримання державних вимог щодо провадження освітньої діяльності вищими навчальними закладами, які здійснюють підготовку юристів.

Свого часу, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» було доручено міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади на постійній основі вживати заходів щодо

підвищення ефективності роботи юридичних служб та укомплектування їх висококваліфікованими фахівцями, забезпечувати співробітництво цих служб із навчальними закладами, які здійснюють підготовку фахівців за спеціальністю «Правознавство»; забезпечувати участь працівників юридичних служб у роботі семінарів, інших заходах, які проводяться Міністерством юстиції [21].

Насамкінець, варто зазначити позицію Мін'юсту з досліджуваного питання, яка полягає у тому, що антикорупційна реформа залишається однією з ключових, адже без подолання корупції неможливим є успішне завершення реалізації усіх інших реформ в Україні [22, с. 22].

Таким чином, у системі органів запобігання та протидії корупції

особливо важливе місце належить Мін'юсту, що підтверджується, зокрема, закріпленими у законодавстві та дослідженими у цій роботі повноваженнями цього центрального органу виконавчої влади. Звичайно, з часом правосуб'єктність Мін'юсту в окресленій сфері буде змінюватися, в тому числі завдяки початку повноцінної роботи новоствореного Національного агентства з питань запобігання корупції. Разом з тим це лише дозволить Мін'юсту сконцентрувати свої зусилля у напрямі запобігання та протидії корупції шляхом активної нормотворчої діяльності, покращення якості антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, іншої діяльності, що безпосередньо пов'язана із формуванням та реалізацією цим органом правової політики. ■

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF/print1433746021637627>.
2. Ковальський В. С., Козінцев І. П. Правотворчість: теоретичні та логічні засади. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 192 с.
3. Шевченко Я. І. Проблеми нормотворчої діяльності суб'єктів нормотворення // Третє юридичне читання : мат. міжнар. наук. конференції (25-26 квітня 2007 р.). – К. : НПУ, 2007. – Т. 1. – 237 с.
4. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний економічний ун-т. – К., 2005. – 225 с.
5. Сердюк О. В. Корупціогенність законодавства: проблеми виявлення корупційних ризиків в проектах нормативних актів // Зб. тез лекцій з питань нормопроекування. – К. : Мін-во юстиції України ; Центр правової реформи і законопроектних робіт, 2005. – 160 с.
6. Інтерв'ю директора Національного антикорупційного бюро України – головному редакторові журналу «Право України» // Право України. – 2015. – № 15. – С. 9-13.
7. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про нормативно-правові акти», внесений народним депутатом України Мірошниченком Ю. Р. (реєстр. № 7409 від 1 грудня 2010 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc\\_1?id=&pf3511=39123](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc_1?id=&pf3511=39123).

8. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.
9. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 р. № 1380/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10/print1445635034131541>
10. Деякі питання проведення антикорупційної політики : наказ Міністерства юстиції України від 18.03.2015 р. № 383/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0303-15/print1433867927924814>.
11. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування : рекомендації Міністерства юстиції України від 16.10.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13/print1449159910658222>
12. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/731-92-%D0%BF>.
13. Про затвердження Порядку скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, занесених до державного реєстру : наказ Міністерства юстиції України від 31 липня 2000 р. № 32/5 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 31. – Ст. 1336.
14. Презентовано систему електронного декларування // Бюлетень Міністерства юстиції України.– 2016. – № 3. – С. 15.
15. Про вдосконалення роботи з підготовки законопроектів та проведення правової реформи : Указ Президента України від 29 квітня 1994 р. № 198 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/198/94>
16. Про поліпшення організації законопроектної діяльності Президента України : Указ Президента України від 26 листопада 2003 р. № 1348 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1348/2003>
17. Деякі питання поліпшення організації законопроектної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004 р. № 263 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 9. – Ст. 535.
18. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3123.
19. Берназюк Я. О. Конституційні основи правотворчості Президента України : моногр. – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. – 512 с.
20. Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президентом України законів України : Розпорядження Президента України 30 травня 1997 р. № 221 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 22. – С. 32.
21. Про вдосконалення організації правової роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2001 р. № 1693 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 51. – Ст. 2298.
22. Севостьянова Н. І. Захист прав наших громадян завжди був пріоритетом для мене // Бюлетень Міністерства юстиції України.– 2016. – № 3. – С. 20-23.