

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.37>

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Іщук Дмитро Олександрович,
кандидат юридичних наук, докторант
(Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України надано оцінку сучасного стану правового регулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні. Наголошено, що значна кількість нормативних джерел ще не гарантує якісного врегулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні. Цей факт підтверджує те, що рівень корупції в країні невинно зростає, що не в останню чергу пов'язано з наявністю прогалів у відповідному нормативному забезпеченні. З'ясовано, що, відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Особливо важливу роль міжнародні договори, зважаючи на глобальний характер проблеми корупції, відіграють у сфері запобігання і протидії їй, оскільки забезпечують поширення успішного досвіду і механізму взаємної підтримки, а остання, своєю чергою, за допомогою режиму взаємного контролю, сприяє динамізму розвитку внутрішніх законодавчих актів антикорупційного спрямування, діалогу між різними національними регулюючими органами та стимулює до реалізації практичних антикорупційних заходів, визначених у цих договорах. Зроблено висновок, що сьогодні правове регулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні здійснюється за допомогою цілої низки нормативно-правових актів різної юридичної сили, кожен з яких спрямований на врегулювання певного напрямку роботи уповноважених суб'єктів або ж безпосередньо на впорядкування їхньої діяльності. Разом із тим не можна не відзначити той факт, що занадто розгалужена система нормативних актів призводить до того, що окремі правові норми дублюються і між ними виникають правові колізії. Також значна кількість нормативних джерел ще не гарантує якісного врегулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні.

Ключові слова: правове регулювання, нормативно-правовий акт, суб'єкт, протидія корупції, корупція.

THE CURRENT STATUS OF LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF ENTITIES PREVENTING CORRUPTION IN UKRAINE

Ishchuk Dmytro Oleksandrovysh,
Candidate of Juridical Sciences, External
PhD Student
(Scientific Institute of Public
and Space Law, Kyiv, Ukraine)

In the article, on the basis of the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, an assessment of the current state of legal regulation of the activity of the subjects of combating corruption in Ukraine is given. It is emphasized that a large number of regulatory

sources does not yet guarantee a quality regulation of the activities of anti-corruption actors in Ukraine. This fact confirms that the level of corruption in the country is steadily increasing, which is not least due to the existence of gaps in the relevant regulatory support. It is found that in accordance with Art. 9 of the Constitution of Ukraine, the international treaties in force, the consent of which is provided by the Verkhovna Rada of Ukraine, are part of the national legislation of Ukraine. Particularly important, given the global nature of the problem of corruption, international treaties play a role in preventing and countering corruption. As they ensure the dissemination of successful experiences and mutual support mechanisms, the latter, through the mutual control regime, contributes to the dynamism of the development of internal anti-corruption legislation, dialogue between different national regulatory authorities and stimulates the practical implementation of anti-corruption measures identified in these anti-corruption measures. It is concluded that to date, the legal regulation of the activities of anti-corruption entities in Ukraine is carried out through a number of legal acts of different legal force, each of which is aimed at regulating a certain direction of work of authorized entities, or directly to regulate them activities. At the same time, one should not fail to notice the fact that too extensive a system of regulations leads to the fact that certain legal rules are duplicated and legal conflicts arise between them. Also, a large number of regulatory sources does not yet guarantee quality regulation of the activities of anti-corruption actors in Ukraine. This fact confirms that the level of corruption in the country is steadily increasing, which is not least due to the existence of gaps in the relevant regulatory support.

Key words: legal regulation, legal act, subject, anti-corruption, corruption.

Постановка проблеми. Якісна та ефективна протидія корупції неможлива без створення належного правового підґрунтя, адже тільки за допомогою правового регулювання, на нашу думку, можна забезпечити результативну роботу суб'єктів, які наділені повноваженнями у сфері протидії корупції в Україні. Своєю чергою, правове регулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні слід розуміти як здійснюваний за допомогою норм права правовий вплив на суспільні відносини, за допомогою яких убачається можливим урегулювати та впорядкувати відповідні відносини у досліджуваній сфері суспільного життя. Виходячи із зазначеного вище, ключовим елементом правового регулювання є норми права, які знаходять своє об'єктивне відображення у нормативно-правових актах, аналізу яких і буде присвячено дане наукове дослідження.

Стан дослідження. Проблема протидії корупції не є новою, адже вона потрапляла у поле зору різних науковців. Зокрема, на неї звертали увагу: Л.А. Луць, Ю.І. Паршин, Ю.Г. Масікевич, О.В. Шестопапов, А.А. Негадайло, К.О. Сорока, І.О. Ключко, О.І. Добровольський, М.В. Цвік, В.А. Дем'янчук, В.В. Доненко, В.Д. Бабкін, Н.І. Зражевська та багато інших. Утім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, у зазначеній царині залишається велика кількість проблем теоретичного та практичного характеру. Зокрема, малодослідженим є питання правового регулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні.

Саме тому мета статті – дати оцінку сучасному стану правового регулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження, слід відзначити, що досліджувати нормативно-правові акти у цій сфері найбільш доцільно залежно від їхньої юридичної сили. Згідно із цим критерієм, необхідно вирізняти закони та підзаконні (відомчі) нормативно-правові акти. Особливе місце у структурі законів України, безперечно, займає Конституція України, що є Основним Законом. Конституція України містить цілу низку положень, які можна віднести до антикорупційних.

Ключовим із них є положення, зафіксоване у ст. 141, де сказано: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [1]. Ця стаття в принциповому плані визначає рамки правомірної поведінки посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Вона фіксує кілька важливих в антикорупційному плані моментів: 1) визначає, що зазначені особи можуть діяти не інакше, як лише визначеним для них чином; 2) підстави, спосіб їхніх дій, а також їхні повноваження визначаються законом, а не будь-яким іншим нормативно-правовим актом. По суті, ст. 141 Конституції України можна визначити як фундаментальну антикорупційну правову норму нашої держави, оскільки вона не допускає будь-яких відхилень у діяльності посадових осіб зазначених органів від визначеної законом їхньої поведінки. Низка інших статей Конституції України встановлює обмеження щодо певних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на недопущення конфлікту інтересів (статті 42, 78, 103, 120, 127), чи вимоги до їхньої поведінки (це, зокрема, стосується декларування доходів та майна (ст. 67), порядку використання коштів з державного бюджету України (ст. 95). Конституція України містить низку інших положень, які можуть бути розцінені як антикорупційні [2, с. 83]. Також пряму антикорупційну заборону містить і ст. 126 КУ, відповідно до якої вплив на суддю у будь-який, зокрема корупційний, спосіб забороняється.

Стосовно міжнародних джерел, то, відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Особливо важливу роль міжнародні договори, зважаючи на глобальний характер проблеми корупції, відіграють у сфері запобігання і протидії їй, оскільки забезпечують поширення успішного досвіду і механізму взаємної підтримки, а остання, своєю чергою, за допомогою режиму взаємного контролю сприяє динамізму розвитку внутрішніх законодавчих актів антикорупційного спрямування, діалогу між різними національними регулюючими органами та стимулює до реалізації практичних антикорупційних заходів, визначених у цих договорах [3, с. 254].

Одним із перших міжнародних документів, яким засуджуються всі види корупції, включаючи хабарництво, є ухвалена 15 грудня 1975 р. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3514 «Заходи проти корупції, яка практикується транснаціональними й іншими корпораціями, їх посередниками та іншими причетними до цього сторонами» [4]. Зазначений документ закликає уряди всіх країн вжити на національному рівні всіх необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі. На восьмому конгресі ООН, який відбувся в Гавані в 1990 р., ухвалено «Практичні заходи боротьби з корупцією», у яких визначаються найбільш важливі завдання для подолання корупції. Відповідно до цього документа, уряди повинні: проаналізувати адекватність свого кримінального законодавства, включаючи процесуальні норми, з тим щоб реагувати на всі види корупції; розробити адміністративні та регулятивні механізми попередження корупції; встановити процедури виявлення, розслідування та засудження корумпованих посадових осіб; розробити правові положення для конфіскації коштів та майна, набутих у результаті корупції; вжити відповідних заходів до підприємств, причетних до корупції [5]. Із цього часу визначені завдання не змінювалися. Вони уточнювалися, деталізувалися в різних документах, прийнятих у рамках ООН. Зокрема, це: 1. Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку (1989 р.) [6]. 2. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 р.

3. Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом в міжнародних комерційних операціях» (1996 р.). 4. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб. Додаток до резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 р. № 51/59 тощо [7; 8, с. 21–22].

Зупинимо увагу на Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, що була прийнята 31 жовтня 2003 р. та ратифікована Україною із заявами 18 жовтня 2006 р. Ця Конвенція визначила основні превентивні заходи, спрямовані на подолання корупції, зокрема у її рамках було запропоновано розробити кодекс поведінки державних службовців; забезпечити прозорість здійснення державних закупівель; вжити необхідних заходів для надання членам суспільства можливості отримувати інформацію про організацію і процеси прийняття рішень; спрощення адміністративних процедур тощо. Цілями «Конвенції ООН проти корупції» є: застосування й посилення заходів, спрямованих на більш ефективне та дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги у запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами та державним майном [9]. Згадана Конвенція створює теоретичну основу для адаптації національного законодавства та визначення фундаментальних засад антикорупційної політики держав – учасниць цього міжнародного договору [10, с. 27–29].

Окрім того, заслуговують на увагу і конвенції, що були прийняті у рамках Ради Європи. По-перше, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, прийнята 27 січня 1999 р. та ратифікована Україною 18 жовтня 2006 р., яка визначила склади корупційних діянь, розширила суб'єктний склад корупційних злочинів (відповідальність за вчинення корупційних дій тепер мали нести не лише фізичні особи, а й юридичні), передбачила створення на національному рівні спеціальних органів, діяльність яких мала бути спрямована на боротьбу з корупцією [11]. Не можна не відзначити Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією, прийняту 4 листопада 1999 р. та ратифіковану Україною 16 березня 2005 р., яка, серед іншого, надала визначення корупції (прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дача або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи); передбачила компенсацію за шкоду, заподіяну корупційними діяннями; строк позовної давності не менше трьох років від дня, коли особа, якій було заподіяно шкоду корупційним діянням, дізналася чи обґрунтовано могла знати про заподіяння шкоди або про здійснення корупційної дії та про особистість винної особи [12].

Із наведеного вище стає очевидним той факт, що на світовому рівні проблемі протидії корупції приділяється суттєва увага, це, своєю чергою, проявляється у значній кількості міжнародних актів, які в тому числі були ратифіковані Україною.

Щодо інших законів антикорупційної спрямованості, то їх доцільно класифікувати на кодифіковані та звичайні закони. Стосовно кодифікованих законодавчих актів антикорупційної спрямованості, то ними, по-перше, є Кодекс України про адміністративні правопорушення [13], Глава 13-А якого передбачає юридичну відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6) тощо. По-друге, Кримінальний кодекс України [14], який передбачає кримінальну відповідальність за вчинення корупційних злочинів, наприклад привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом

зловживання службовим становищем (ст. 191), порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їхніх аналогів або прекурсорів (ст. 320), зловживання владою або службовим становищем (ст. 364) та злочинів, що пов'язані з корупцією, зокрема декларування недостовірної інформації (ст. 366-1).

Щодо звичайних законів, то їх існує чимала кількість. До них, зокрема, належать:

– Закон України «Про державну службу», який визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [15];

– Закон України «Про доступ до публічної інформації», який визначає порядок реалізації кожним права на доступ до інформації, що є відкритою (публічною), тобто не належить до інформації з обмеженим доступом, зокрема, інформації, що становить суспільний інтерес;

– Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» [16];

– Закон України «Про Вищий антикорупційний суд» [17], що 2018 р. набув чинності та яким створено ще один антикорупційний орган у системі судустрою України;

– Закон України «Про засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» [18], що є своєрідною короткостроковою «антикорупційною конструкцією» нової політики у сфері протидії корупції, оскільки окреслює основні проблеми у цій сфері та визначає заходи для їх вирішення [19, с. 73];

– Закон України «Про запобігання корупції» [20], який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зокрема правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів (фінансовий контроль, обмеження щодо одержання подарунків, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності), правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [21, с. 51];

– новою окремою гілкою правового забезпечення антикорупційної політики стало прийняття Закону України «Про очищення влади» (про лострацію). Основна мета, що впливає зі ст. 1 цього Закону про лострацію, – недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи, спрямовані на узурпацію влади, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини;

– Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII, який доповнено п. 5 «Спеціалізована антикорупційна прокуратура». Згідно з п. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» № 1697-VII, у Генеральній прокуратурі України утворюється (на правах самостійного структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура;

– Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-тПІ. Національна поліція забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції, порушень законності, службової дисципліни і контроль над їх реалізацією у центральному органі управління Національної поліції, територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління;

– Закон України «Про національне антикорупційне бюро України», який визначає правові основи організації та діяльності Національного антикорупційного бюро

України, зокрема принципи його діяльності, порядок конкурсного відбору та повноваження директора, права, обов'язки Національного антикорупційного бюро України, соціальний захист і відповідальність його працівників тощо.

І остання група нормативно-правових актів, нормами яких регулюється питання протидії корупції в Україні, – підзаконні акти. До цих актів зазвичай відносять: накази, розпорядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, накази їхніх територіальних органів; накази, постанови, розпорядження інших органів державної влади (суб'єктів нормотворення); постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим; накази міністерств та інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим; розпорядження голів місцевих державних адміністрацій [22].

З огляду на багаточисельність підзаконних нормативно-правових актів антикорупційного спрямування, пропонуємо зосередити увагу на найбільш важливих із них. По-перше, на постановах КМУ: № 950 від 13 червня 2000 р. «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»; № 65 від 11 лютого 2016 р. «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців»; № 245 від 3 квітня 1995 р. «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій» тощо.

Серед указів Президента України на особливу увагу заслуговують такі: «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» від 14.10.2014 № 808/2014; «Про визначення особи до складу конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції» від 05.06.2015 № 314/2015; «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» від 25.01.2012 № 33/2012; «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20.02.2006 № 140/2006.

Висновок. Завершуючи представлене дослідження, слід відзначити, що сьогодні правове регулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні здійснюється за допомогою цілої низки нормативно-правових актів різної юридичної сили, кожен з яких спрямований на врегулювання певного напрямку роботи уповноважених суб'єктів або ж безпосередньо на впорядкування їхньої діяльності. Разом із тим не можна не відзначити той факт, що занадто розгалужена система нормативних актів призводить до того, що окремі правові норми дублюються та між ними виникають правові колізії. Окрім того, слід наголосити, що значна кількість нормативних джерел ще не гарантує якісного врегулювання діяльності суб'єктів протидії корупції в Україні. Цей факт підтверджує те, що рівень корупції в країні невинно зростає, що не в останню чергу пов'язано з наявністю прогалин у відповідному нормативному забезпеченні.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР; станом на 30 вересня 2016 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 237 с.
3. Vaz Ferreira L., Costa Morisoni F. The implementation of international anti-corruption law in business: legal control of corruption directed to transnational corporations. *Brazilian Journal of Strategy and International Relations*. 2013. № 2, № 3. P. 241–260.
4. Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами :

Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 15 грудня 1975 р. 3514 (XXX). URL: <http://daccess-ddsny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/789/27/IMG/NR078927.pdf?OpenElement>.

5. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізація та перспективи міжнародного співробітництва : Резолюція від 07.09.1990. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_785.

6. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282.

7. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції : Лист від 22.06.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0042323-11>.

8. Клімова С.М., Ковальова Т.В. Організаційно-правове забезпечення сучасної антикорупційної політики : навчальний посібник. Харків, 2015. 252 с. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/book/2015-opzsap/doc/01.pdf>.

9. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовт. 2003 р., ратифікована Законом України від 18 жовт. 2006 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.

10. Задирака Н., Кабанець Р. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу. *Віче*. 2014. № 10. С. 27–29.

11. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січ. 1999 р. *Верховна Рада України* : офіційний вебсайт. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101.

12. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04 лист. 1999 р. *Верховна Рада України* : офіційний вебсайт. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_102.

13. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122

14. Кримінальний Кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

15. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.

16. Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції : Закон України від 19.12.2019. *Офіційний вісник України*. 2020. № 6. С. 57. Ст. 265.

17. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 № 2447. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>.

18. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14.10.2014 № 1699-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

19. Вандін Є. Правове регулювання антикорупційної діяльності в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie i practica*. 2016. № 3. С. 72–76.

20. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

21. Вандін В.Є. Організаційно-правові засади діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10. Одеса, 2017. 205 с.

22. Про нормативно-правові акти : проєкт закону України від 12 груд. 2012 р. № 0922. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1206.78.0>.