УДК 343.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-28>**В. О. Паутов**здобувач кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена розкриттю нормативно-правових аспектів протидії корупції в системі забезпечення національної безпеки України. Встановлено, що антикорупційне законодавство представлене законами та іншими нормативно-правовими актами, що сприяють встановленню спеціальних законодавчих положень по запобіганню та протистоянню корумпованості, визначають риси корупційної діяльності та осіб, відповідальних за її здійснення, регулювання діяльності органів держави чи їх спецпідрозділів, компетенція яких пов'язана із запобіганням та протидією корупції, координацією цих процесів чи контролю та нагляду за нею.

З'ясовано, що діючу антикорупційну законодавчу систему української держави залежно від напрямку і предмета регулювання умовно можна поділити на три типи нормативно-правових актів:

- 1) ті, якими передбачаються пункти, що за змістом зачіпають загальну соціальне та спеціально-кримінологічне запобігання корупції;
- 2) ті, якими визначається перелік ознак корупції і встановлюється відповідальність за неї;
- 3) ті, якими регулюється робота, яку провадять державні органи та їх окремі підрозділи, діяльність яких спрямована на безпосередню правоохоронну діяльність у галузі протистояння корупційним правопорушенням, її координацію, контроль і нагляд за нею.

Виокремлено низку позитивних удосконалень та нововведень із прийняттям вищезазначеного Закону № 1700-УІІ, зокрема адаптація міжнародних стандартів у систему боротьби із корупцією; переорієнтування вектору боротьби із корупцією з протидії на превенцію корупційних правопорушень; перша спроба створення антикорупційної превентивної системи, створення першого спеціалізованого превентивного антикорупційного центрального органу виконавчої влади; ініціюється запровадження відомчих антикорупційних програм, у тому числі в діяльності установ та підприємств органів державної влади; встановлення правил етичної поведінки державних службовців.

Наведено чинники, від яких залежить стрімкість розвитку нового антикорупційного законодавства: соціальний тиск на владні органи, що спричинив політичну кризу; відмова від поліцентричного міжнародного статусу та переходу до цілкового проєвропейського курсу держави; зниження життєвого рівня населення, економічної кризи.

Ключові слова: корупція, протидія корупції, національна безпека України, антикорупційне законодавство, антикорупційна діяльність, службові зловживання.

Постановка проблеми. Особлива роль процесу, що може сприяти успішній антикорупційній діяльності, належить гідній законодавчій системі. Адже протистояти корупційній діяльності у межах правової демократичної держави можна, лише опираючись на правову основу. Це торкається як правової сфери, вияву волі політичного змісту, так і решти заходів, якими послуговується антикорупційна діяльність. Вихід за правові рамки органів, що провадять антикорупційну діяльність, є службовими злов-

живаннями, при яких протидію корумпованості чинять ті ж корупційні засоби.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами корупції в системі забезпечення національної безпеки України займалися такі науковці, як С.Г. Братель, В.В. Василевич, Н.І. Золотарьова, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков, Є.Я. Харина та інші.

Мета статті – розкрити нормативно-правовий аспект протидії корупції в системі забезпечення національної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. У вузькому значенні антикорупційне законодавство представлено законами та іншими нормативно-правовими актами, що сприяють установленню спеціальних законодавчих положень по запобіганню та протидії корумпованості, визначають риси корупційної діяльності та осіб, відповідальних за її здійснення, регулювання діяльності органів держави чи їх спецпідрозділів, компетенція яких пов'язана із запобіганням та протидією корупції, координацією цих процесів чи контролю та нагляду за нею.

Антикорупційне законодавство включає:

1) діяльність, що полягає в обмеженні, нейтралізації чи усуненні корупційних факторів, запобіганні конфлікту інтересів (особистого і службового характеру), нормативному визначенні рамок поведінки правового й етичного характеру суб'єктів відповідальності за корупцію, корупційні правопорушення невинними і ризикованими, сприяння досягненню того, щоб такою особою чесно і сумлінно виконувалися її посадові обов'язки;

2) чітке визначення ознак корупційних злочинів, передбачених адекватних заходів відповідальності та їх скоєння, належне врегулювання діяльності державних владних органів та їх спецпідрозділів, якими безпосередньо чиниться протидія корупції.

Одним із основних джерел втілення антикорупційної політики є нормативно-правове забезпечення, змістом якого є сукупність нормативно-правових актів і механізмів (стратегій) їх застосування. З теоретичної точки зору немає розбіжностей у тому, що центральним елементом правового регулювання є правові (юридичні) засоби, сукупність яких називається механізмом правового регулювання [2, с. 220]. Право охоплює суспільні відносини у певній сфері з метою визначення загальних правил поведінки суб'єктів цих відносин. Таким підходом забезпечується рівність усіх індивідів при рівних умовах.

Центральний елемент, яким характеризується правове регулювання, законодавчі (правові, юридичні) норми, що містять правові акти, які мають різну юридичну силу. Аналіз нормативно-правової бази щодо запобігання проявам корупції варто розпочати з характеристики міжнародних актів, основними з яких є:

1. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS-191) ратифікований Законом України № 253-V від

18.10.2006. Відповідно до документу у разі виявлення корупції заходи, яких необхідно вжити на національному рівні [6], є такими: дача хабара національним арбітрам; отримання хабара національними арбітрами; хабарництво іноземних арбітрів; хабарництво національних присяжних засідателів; хабарництво іноземних присяжних засідателів.

2. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією № 2476-IV від 01.01.2006. Відповідно до документу кожна сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві ефективні засоби правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду [8].

3. Конвенція Організації Об'єднаних націй проти корупції № 251-V від 01.01.2010. Метою цієї Конвенції є [3] сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та у боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном.

4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією № 252-V від 01.03.2010. Відповідно до документу у разі виявлення проявів корупції заходи, яких необхідно вжити на національному рівні, є такими: дача хабара національним державним посадовим особам; отримання хабара національними державними посадовими особами; хабарництво членів національних представницьких органів; хабарництво іноземних державних посадових осіб; хабарництво членів іноземних представницьких органів; дача хабара у приватному секторі; отримання хабара у приватному секторі; хабарництво посадових осіб міжнародних організацій; хабарництво членів міжнародних парламентських асамблей; хабарництво суддів і посадових осіб міжнародних судів; зловживання впливом.

Аналіз діючої законодавчої системи української держави засвідчує те, що нормативна основа протистояння корупції є низкою правових актів, які так чи інакше стосуються вирішення протистояння корупційній діяльності. Є. Харина вважає, що на сьогоднішній день в Україні налічується понад 100 нормативних актів, які спрямовані на вирішення проблеми

запобігання та протидії корупції. Наявність такої кількості актів зовсім не свідчить про те, що існуючи система є досконалою та ефективною. Зазначені акти приймаються в різний час різними уповноваженими органами з різною метою, і досить часто в них прослідковується відсутність єдиної концепції боротьби із корупцією [7, с. 181].

Основний Закон України містить низку положень, які можна віднести до антикорупційних. Ключовим із них є положення, зафіксоване у ст. 19, де сказано: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Ця стаття 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, а лише визначеним для них чином; 2) підстави, спосіб їх дій, а також повноваження визначаються законом, а не будь-яким іншим нормативно-правовим актом. По суті ст. 19 Конституції України можна визначити як фундаментальну антикорупційну правову норму держави, оскільки вона не допускає будь-яких відхилень у діяльності посадових осіб зазначених органів від визначеної законом поведінки [1].

Відповідні положення антикорупційного характеру, які стосуються певних вимог та обмежень, пов'язаних зі статусом особи (положення щодо несумісності), уповноваженої на виконання функцій держави, містять Закони України «Про статус народного депутата України», «Про Вищу раду правосуддя», «Про Національний банк України», «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу», «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної податкової служби та у зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні», «Про підприємництво», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців і членів їх сімей», «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про місцеві державні адміністрації», Митний

кодекс України [1]. Певні міри запобіжного антикорупційного характеру передбачає Закон України «Про державну службу», в якому окреслено ряд певних обмежень, пов'язаних із державною службою, етичними перешкодами перебування на державній службі, недопустимістю користування власними службовими повноваженнями, порушенням українських конституційних норм і законів.

На сьогоднішній день основним нормативно-правовим актом, у якому зосереджені спеціальні антикорупційні положення запобіжного характеру, є Закон України «Про запобігання корупції». Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [5]. Антикорупційна сутність Закону полягає в тому, що він визначає основні засади запобігання та протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин. Його профілактичний характер визначається двома основними моментами: 1) він визначає певні обмеження для суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, запобігаючи появі корупційних відносин; 2) він встановлює кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність за порушення обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції [1].

Порівняно з попереднім Закон України «Про засади запобігання та протидію корупції» від 07.04.2011 № 3206-УІ, Закон № 1700-УІІ здійснює правове регулювання так званої превентивної антикорупційної системи, до елементів якої належить створення та функціонування нових спеціалізованих органів щодо запобігання та протидії корупції, правила формування та реалізації антикорупційної політики, антикорупційні обмеження, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, спеціальні антикорупційні інструменти, захист викривачів, відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, усунення наслідків корупційних правопорушень, міжнародне співробітництво [4; 5].

Слід згадати ряд позитивних удосконалень та нововведень із прийняттям вищезазначеного Закону № 1700-УІІ: адаптація міжнародних стандартів у систему боротьби із корупцією; переорієнтування вектору боротьби з корупцією із протидії на превенцію корупційних пра-

вопорушень; перша спроба створення антикорупційної превентивної системи, створення першого спеціалізованого превентивного антикорупційного центрального органу виконавчої влади; ініціюється запровадження відомчих антикорупційних програм, в тому числі в діяльності установ і підприємств органів державної влади; встановлення правил етичної поведінки державних службовців.

Другою групою законодавства, що має антикорупційне спрямування, згідно з характером здійсненого злочину (корупції) передбачено притягнення до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та цивільно-правової відповідальності.

Третя група антикорупційного законодавства представлена нормативно-правовими актами, якими регулюється діяльність органів держави чи їх спеціальних підрозділів, компетенція яких пов'язана із запобіганням та протидією корупції. Законами, які включають норми, якими регулюються зазначені питання, пов'язані із правоохоронною діяльністю у галузі боротьби з корупцією, є Закони України «Про запобігання корупції», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про прокуратуру», «Про Національну поліцію», «Про СБУ», «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної податкової служби та у зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні».

Стрімкість розвитку нового антикорупційного законодавства залежить від кількох чинників:

- соціального тиску на владні органи, що спричинив політичну кризу;
- відмови від поліцентричного міжнародного статусу та переходу до цілковитого проєвропейського курсу держави;
- зниження життєвого рівня населення, економічної кризи.

Новим етапом правового забезпечення антикорупційної політики стало прийняття Закону України «Про очищення влади» (про люстрацію). На думку автора, його можна віднести частково до другого, третього та восьмого завдань. Основним завданням цього закону водночас виконується і роль його найбільшого недоліка. Можна погодитися з положеннями Проміжного висновку стосовно Закону України «Про очищення влади», який підготувала Венеціанська комісія від 16 грудня 2014 року, в тому, що будь-який закон про люстрацію повинен спря-

мовуватися на протистояння минулому, захист теперішнього і подальшого від наслідків того, що вже відбулося. Отже, вітчизняним законом про люстрацію не виконується легітимна мета люстрації – захист цінностей демократичного ладу та громадянського суспільства.

Часткове оновлення нормативної бази та вдосконалення окремих положень було здійснено і в антикорупційній експертизі нормативних актів, зміст якої полягає у діяльності із вияву положень, що містять нормативно-правові акти, їхні проекти, що самі чи разом із рештою норм можуть викликати корупційні правопорушення або правопорушення, які з нею пов'язані.

Висновки і пропозиції. Отже, правовому регулюванню боротьби з корупцією в Україні притаманний суттєвий розвиток. Були прийняті нові нормативні акти, зокрема передові у галузі уникнення і протистояння корупції навіть для держав, що є світовими лідерами. В межах загальної державної Антикорупційної стратегії відбулося створення нових органів (зокрема спеціалізованих) з антикорупційної боротьби. Проте цього не досить для того, щоб викоринити загальнонаціональні проблеми.

Необхідно мати політичну волю на усіх владних щаблях. Через відсутність стратегії антикорупційним органам притаманна незлагодженість у діях, якщо не зважати на виникнення конфліктів і розбіжностей, що час від часу з'являються. Проблема, пов'язана із розробкою і затвердженням антикорупційної стратегії та державної програми у галузі боротьби з корупцією, системна і характеризується певним «штилем».

Список використаної літератури:

1. Братель С.Г., Василевич В.В., Золотарьова Н.І. Запобігання та протидія проявам корупції (для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування I–VII категорії посад) : посіб. К. : Нац. акад. внутр. справ, 2012. 376 с.
2. Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2000. 320 с.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/page.
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про запобігання корупції» від 06.10.2014 р. URL: http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?p13511=52247.

5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1469702127168206>.
6. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 18.10.2006 р. № 253-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/253-16>.
7. Харина Є.Я. Нормативно-правове регулювання запобігання і протидії корупції в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. № 10–2. С. 181–184.
8. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102.

Pautov V. O. The legal aspect of combating corruption in the national security system of Ukraine

The article is devoted to the disclosure of regulatory aspects of combating corruption in the system of ensuring national security of Ukraine. It is established that anti-corruption legislation is represented by laws and other normative legal acts that promote the establishment of special legislative provisions to prevent and combat corruption, determine the features of corruption activities and persons responsible for their implementation, regulation of the activities of state bodies or their special units, which special units with the prevention and counteraction of corruption, the coordination or control and monitoring of these processes.

It is found that the current anti-corruption legislative system of the Ukrainian state, depending on its direction and subject of regulation, can be conditionally divided into three types of normative legal acts: 1) those, which envisage items that affect the general social and special-criminal prevention of corruption; 2) those which determine the list of signs of corruption and establish responsibility for it; 3) those which regulate the work carried out by state bodies and their separate divisions, whose activities are aimed at direct law enforcement activity in the field of combating corruption, its coordination, control and supervision.

A number of positive improvements and innovations were identified with the adoption of the aforementioned Law № 1700-VIII, in particular the adaptation of international standards to the system of combating corruption; reorientation of the anti-corruption vector to counteract corruption offenses; the first attempt to create an anti-corruption preventive system, to create the first specialized preventive anti-corruption central executive body; initiates departmental anti-corruption programs, including in the activities of institutions and enterprises of public authorities; establishment of rules of ethical behavior of civil servants, etc.

The factors on which the rapid development of new anti-corruption legislation depends, namely the social pressure on the authorities that caused the political crisis, are outlined; renouncing polycentric international status and moving to a complete pro-European country course; decrease in the standard of living of the population, the economic crisis.

Key words: corruption, anti-corruption, national security of Ukraine, anti-corruption legislation, anti-corruption activity, official abuse.