

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2021.2.28>**Я. І. Маслоva**

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Дослідження присвячено окресленню правового регулювання суспільних відносин в сфері запобігання корупції. Встановлено, що правове регулювання суспільних відносин в сфері запобігання корупції є системою формально встановлених правил поведінки, які містяться у відповідних джерелах права з врахуванням принципу субпідрядності, зокрема: 1) конституційний рівень (Конституція України та офіційні роз'яснення її положень); 2) міжнародно-правовий рівень (наприклад, угоди, конвенції, міжнародні договори); 3) рівень національних нормативно-правових актів: а) законів України; б) підзаконних нормативно-правових актів уповноважених суб'єктів (наприклад, Кабінету Міністрів України, Президента України, Національного агентства з питань запобігання корупції та інших центральних органів виконавчої влади).

Зазначено, що можливість віднесення відповідного правового регулятора до системи правового регулювання суспільних відносин в сфері запобігання корупції залежить від предмету його регулювання. Виокремлено критерії включення до системи правового регулювання суспільних відносин в сфері запобігання корупції, а саме: 1) предметом є правове впорядкування змісту і порядку застосування заходів, спрямованих на запобігання корупції, а також супровідного категоріального апарату; 2) предметом є правове впорядкування суб'єктно-інституційного складу суспільних відносин в сфері запобігання корупції; 3) предметом є правове впорядкування юрисдикційних процедур, які застосовуються при порушенні антикорупційного законодавства.

Визначено, що індивідуальні акти не може бути віднесено до системи правового регулювання суспільних відносин в сфері запобігання корупції, тому що вони: є персоніфікованими, не містять загальнообов'язкових правил поведінки, породжують, змінюють або припиняють конкретні правові відносини, що стосуються запобігання корупції.

Акцентовано увагу на тому, що подальші дослідження правового регулювання суспільних відносин в сфері запобігання корупції мають здійснюватися з врахуванням чинності нормативно-правових актів на національному рівні та можливості імплементації визнаних міжнародною спільнотою практик запобігання корупції.

Ключові слова: *впорядкування, нормативно-правовий акт, запобігання корупції, міжнародний рівень, національний рівень.*

Постановка проблеми. Окреслення основоположних засад впорядкування суспільних відносин в сфері запобігання корупції має значення при формуванні комплексного уявлення про обраний Україною антикорупційний механізм. Законодавство, яким врегульовано діяльність по запобіганню корупції постійно оновлюється, по-декуди зазнає суттєвих змін в частині: сутнісно-процедурних аспектів застосування окремих антикорупційних заходів, виокремлення нових інструментів виявлення та попередження корупції, розширення суб'єктного складу, конкретизації змісту положень антикорупційного законодавства. Аналіз діючого масиву нормативно-правових актів

у сфері запобігання корупції у цілому, дає підстави зробити висновок щодо наявності диференційованої нормативно-правової бази, яка за своїм змістом і формою є досить розрізненою, і такою, що потребує систематизації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика запобігання корупції в різних її зрізах була предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: Д.В. Гудков, О.Р. Дашковська, І.А. Дьомін, С.А. Задорожній, О.В. Клок, Д.Г. Михайленко, В.В. Нонік, Т.В. Хабарова, М.І. Хавронюк, О.П. Хамходера та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено антикорупційній діяльності, питання

правового врегулювання означеної сфери потребують уточнення та узагальнення, що обумовлює вибір теми дослідження.

Мета статті – дослідити правову проблематику правового регулювання суспільних відносин в сфері запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. Діяльність щодо запобігання корупції засновано на сукупності усіх форм юридичного закріплення й організаційного забезпечення загальнообов'язкових правил поведінки, пов'язаних з функціонування системи запобігання корупції в Україні, змістом та порядком застосування превентивних антикорупційних механізмів, правилами щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Правове регулювання у цілому відображає вплив держави на окремі суспільні відносини за допомогою прийняття відповідних юридичних норм, які приймаються з урахуванням предмету впливу та методів, яких обрано для досягнення максимального впорядковувального ефекту. Предметом правового регулювання є визначена форма суспільних відносин, яка закріплюється відповідною групою юридичних норм. Зазначимо, що можливість віднесення відповідного правового регулятора до системи правового регулювання суспільних відносин в сфері запобігання корупції залежить від предмету його регулювання. Тому, доцільним є виокремлення критеріїв включення до системи правового регулювання в сфері запобігання корупції залежно від предмету, а саме: 1) предметом є правове впорядкування змісту і порядку застосування заходів, спрямованих на запобігання корупції, а також супровідного категоріального апарату; 2) предметом є правове впорядкування суб'єктно-інституційного складу суспільних відносин в сфері запобігання корупції; 3) предметом є правове впорядкування юрисдикційних процедур, які застосовуються при порушенні антикорупційного законодавства.

При окресленні системи правового регулювання суспільних відносин в сфері запобігання корупції, необхідно розмежовувати й акти загальної дії та акти індивідуальної. Останні є: персоніфікованими – стосуються прав та обов'язків окремих осіб, тобто вони не містять загальнообов'язкових правил поведінки; конкретними юридичними фактами і породжують, змінюють або припиняють конкретні правові відносини, що стосуються запобігання корупції, – тому їх не може бути віднесено до системи правового регулювання.

Визначившись з критеріями віднесення до

системи правового регулювання суспільних відносин в сфері запобігання корупції, звернемо увагу на ті складові, які їм відповідають.

Конституцією України впорядковано прямо чи опосередковано усі сфери суспільних відносин та первинні принципи правового регулювання у цілому, насамперед йдеться про закріплення: пріоритету життя і здоров'я, честі і гідності людини як найвищої соціальної цінності (ст. 3); принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6); принципу верховенства права (ст. 8). У контексті запобігання корупції, означені принципи характеризують закономірності діяльності суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства. Крім того, Основний закон держави містить низку статей, які закріплюють антикорупційні положення. Одною з ключових є ст. 19, у якій 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» [1]. Тобто це фундаментальна антикорупційна норма, оскільки вона законодавчо закріплює недопустимість відхилень посадових осіб в їх діяльності від норм закону. Конституція містить і інші статті, які встановлюють обмеження щодо певних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, зокрема це недопущення конфлікту інтересів (статті 42, 78, 103, 120, 127), порядок використання коштів з державного бюджету України (ст. 95), вимоги до діяльності державних службовців (наприклад декларування доходів та майна ст. 67) [1].

Основи правового регулювання суспільних відносин в сфері запобігання корупції містяться в низці міжнародних документів, які ратифіковані Україною.

Так, у 1990-х було прийнято Резолюція ООН «Практичні заходи із боротьби з корупцією», у якій підкреслювалась важливість запровадження заходів запобігання корупції [2]. Одним із перших міжнародних документів в сфері запобігання та протидії корупції, є Міжамериканська конвенція проти корупції, прийнята в 1996 році. У цьому документі, корупція визначена як фактор, що порушує законність правових інститутів і наносить шкоду суспільним відносинам, їх устоям і та усесторонньому розвитку розвитку. В подоланні з корупцією, державам-членам рекомендовано впровадити превентивні заходи. Одним із таких заходів визначено впровадження системи для реє-

страції прибутку, майна і зобов'язань осіб, які виконують публічні функції на певних постах, як вказано законом, і там, де це доцільно, оприлюднювати випадки такої реєстрації [3].

Окрему увагу звернемо на Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, який був прийнятий ООН 23.07.1996 р. та, яким закріплено, що державні посадові особи мають виконувати свої обов'язки відповідно до законів і з повною доброчесністю, не мають використовувати свого службового становища для досягнення особистої користі для себе або своїх сімей, та не мають мати ніяких фінансових чи інших інтересів, які не сумісні з їх посадою [4]. У цьому документі також закріплено обов'язок сповіщати про діяльність яка може викликати конфлікт інтересів.

Важливим кроком на шляху запобігання та протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією стало прийняття Лімської конвенції у 1997 р. Вказаний міжнародний документ розширив вимоги до публічних службовців, так запропоновано ввести систему декларацій про прибутки для осіб, що займають виборні пости (та для їх родин), а також зобов'язати їх пояснювати зростання доходів, які перевищують законні джерела прибутку. Крім того, передбачено необхідність введення тимчасового або постійного контролю прибутків та витрат осіб, що уповноважені приймати рішення у громадському секторі (також їхніх сімей та колег) за допомогою незалежного агентства, коли це можливо [5].

У 2000 р. Радою ЄС прийнято Рекомендацію щодо кодексів поведінки державних службовців. У вказаному міжнародному документі визначено обов'язок подання декларацій особами, які займають посаду на публічній службі [6].

Переломний момент у сфері запобігання корупції ознаменовано прийняттям Конвенції ООН проти корупції у 2003 р., яка прийнята резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї, та є єдиним універсальним юридично обов'язковим інструментом у боротьбі із корупцією. Пункт 4 статті 7 Конвенції передбачає зобов'язання сторін учасниць створювати та підтримувати заходи, які запобігають виникненню конфлікту інтересів. Пункт 5 статті 8 Конвенції встановлює, що кожна держава-учасниця має запроваджувати заходи і системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації про позаслужбову діяльність, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів сто-

совно їхніх функцій як державних посадових осіб [7].

За час існування України як незалежної держави на нормативному рівні вироблено різний понятійно-категоріальний апарат щодо корупції та її запобігання. Так, Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995р. № 356/95-ВР містив термін «боротьба із корупцією» та «попередження корупції» [8]; подальший антикорупційний закон (Закони України «Про засади запобігання та протидії корупції» 2011 року [9], вже оперує категорією «запобігання».

Важливо зазначити, що процес розробки єдиної системи термінів щодо реакції держави та суспільства проти корупції не завершився, що впливає на стан наукових досліджень щодо діяльності, спрямованої проти корупції. Таку діяльність, як ми бачимо, називають «боротьбою з корупцією», «протидією корупції», «запобіганням корупції» тощо. При цьому зміст зазначених понять розкривається також по-різному.

Відповідно, з 14 жовтня 2014 року Верховною Радою прийнято пакет антикорупційних законів, серед яких чільне місце належать Законам України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» № 1699VII [10] та «Про запобігання корупції» № 1700VII (набрав чинності 26 квітня 2015 року) [11]. Питання антикорупційної політики деталізовано Постановою Кабінету Міністрів від 26.04.2015 р. № 265 [12] та Указом Президента України від 14 жовтня 2014 року № 808/2014 [13].

Багато «профільних» законів теж закріплюють антикорупційні обмеження, наприклад щодо несумісності посади з іншими видами діяльності Закони України «Про державну службу» [14], «Про національну поліцію» [15], «Про Національний банк України» [16], «Про прокуратуру» [17], «Про судоустрій і статус суддів» [18] тощо.

Основним же нормативно-правовим актом, який містить загальні антикорупційні заходи є Закон України «Про запобігання корупції». Цей закон визначив вичерпний перелік суб'єктів антикорупційних правопорушень, спеціальні обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування а також до осіб, прирівняних до них, інші вимоги до зазначених суб'єктів, правила етичної поведінки, ознаки правопорушень, статус Національного агентства з питань запобігання корупції – центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну

антикорупційну політику; порядок формування антикорупційної політики, міжнародне співробітництво в антикорупційній сфері та питання відповідальності за порушення антикорупційних норм [11].

Питання відповідальності осіб за порушення антикорупційних обмежень регулюються Кримінальним кодексом України [19] та Кодексом України про адміністративні правопорушення [20] – залежно від тяжкості скоєного діяння.

Крім того, важливе значення мають і рішення, роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує антикорупційну політику держави.

Підсумовуючи, приходимо до висновку, що правове регулювання суспільних відносин в сфері запобігання корупції є системою формально встановлених правил поведінки, які містяться у відповідних джерелах права з врахуванням принципу субпідрядності, зокрема: 1) конституційний рівень (Конституція України та офіційні роз'яснення її положень); 2) міжнародно-правовий рівень (наприклад, угоди, конвенції, міжнародні договори); 3) рівень національних нормативно-правових актів: а) законів України; б) підзаконних нормативно-правових актів уповноважених суб'єктів (наприклад, Кабінету Міністрів України, Президента України, Національного агентства з питань запобігання корупції та інших центральних органів виконавчої влади). В подальшому дослідження правового регулювання суспільних відносин в сфері запобігання корупції має здійснюватися з врахуванням чинності нормативно-правових актів на національному рівні та можливості імплементації визнаних міжнародною спільнотою практик запобігання корупції.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 20.10.2021 р.).
2. Практичні заходи із боротьби з корупцією: Резолюція ООН. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N90/850/57/pdf/N9085057.pdf> (дата звернення: 10.11.2021 р.).
3. Міжамериканська конвенція проти корупції (прийнята на третій пленарній сесії 29 березня 1996 р.): Міжнародний документ від 29.03.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_089 (дата звернення: 10.11.2021 р.).
4. Міжнародний кодекс поведінки державних службовців. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text (дата звернення 02.11.2021 р.).
5. Лімська конвенція: Міжнародний документ від 11.09.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_090 (дата звернення: 10.11.2021 р.).
6. Recommendation No R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on Code of conduct for public officials, GRECO.
7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення 20.10.2021 р.).
8. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР. (втратив чинність від 05.01.2011). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.11.2021 р.).
9. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI (втратив чинність від 01.09.2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> (дата звернення: 10.11.2021 р.).
10. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 46. Ст. 2047.
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.11.2021 р.).
12. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2015 р. № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2021 р.).
13. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 14 жовтня 2014 року № 808/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808/2014#Text> (- дата звернення: 10.11.2021 р.).
14. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 29.05.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 17.05.2021 р.).
15. Про Національну поліцію: Закон України від 2.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 01.06.2021 р.).
16. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14> (дата звернення: 01.06.2021 р.).
17. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-7#Text> (дата звернення: 10.11.2021 р.).

- rada.gov.ua/laws/show/1697-18 (дата звернення: 01.06.2021 р.).
18. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 01.06.2021 р.).
19. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. №2341-III. Дата оновлення: 01.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 17.05.2021 р.).
20. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.19884 р. №8073-X. Дата оновлення: 01.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 25.05.2021 р.).

Maslova Ya. I. Legal regulation of public relations in the field of corruption prevention

The study is devoted to the outline of legal regulation of public relations in the field of corruption prevention. It has been established that the legal regulation of social relations in the field of corruption prevention is a system of formally established rules of conduct contained in relevant sources of law, taking into account the principle of subcontracting, in particular: 1) constitutional level (Constitution of Ukraine and official explanations of its provisions); 2) international legal level (for example, agreements, conventions, international treaties); 3) the level of national normative legal acts: a) laws of Ukraine; b) subordinate legal acts of authorized entities (for example, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the President of Ukraine, the National Agency for the Prevention of Corruption and other central executive authorities).

It is noted that the possibility of assigning the relevant legal regulator to the system of legal regulation of public relations in the field of corruption prevention depends on the subject of its regulation. The criteria for inclusion in the system of legal regulation of social relations in the field of corruption prevention are singled out, namely: 1) the subject is legal regulation of the content and procedure of application of measures aimed at preventing corruption, as well as the accompanying categorical apparatus; 2) the subject is the legal regulation of the subject-institutional structure of social relations in the field of corruption prevention; 3) the subject is the legal arrangement of jurisdictional procedures that are applied in case of violation of anti-corruption legislation.

It was determined that individual acts cannot be included in the system of legal regulation of social relations in the field of corruption prevention, because they: are personalized, do not contain universally binding rules of conduct, create, change or terminate specific legal relations related to the prevention of corruption.

Attention is focused on the fact that further research into the legal regulation of social relations in the field of corruption prevention should be carried out taking into account the validity of normative legal acts at the national level and the possibility of implementing corruption prevention practices recognized by the international community.

Key words: *regulation, legal act, prevention of corruption, international level, national level.*