

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ**

Луценко Ігор Олегович

УДК 340.131.343.35(091)(477)

«КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ»

АВТОРЕФЕРАТ

роботи на здобуття освітнього ступеня «Магістр»
спеціальність 081 «Право»
освітня програма «Право»

Науковий керівник: д.ю.н., проф. (б.в.з.)

Грицаєнко Л.Р.

Рецензент: к.ю.н., доцент

Ковальова С.Г.

Миколаїв – 2020

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. За останні роки рівень корупції в Україні зріс і вона стала однією з найбільших проблем сучасності. Це негативне явище впливає на всі аспекти політичного і соціально-економічного розвитку суспільства і держави, створює реальну загрозу безпеці демократичного розвитку держави та суспільства, а саме: підриває авторитет країни, завдає шкоди демократичним засадам управління суспільством, функціонуванню державного апарату, обмежує конституційні права і свободи людини та громадянина, особливо пересічних осіб, порушує принцип верховенства права, порушує встановлений порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, управлінських структур приватного сектора, руйнує моральні і суспільні цінності; дискредитує державу на міжнародному рівні. Таким чином, корупція робить країну такою, яка не відповідає цінностям Європейського Союзу. Але Україна прагне вступити в Союз і за для цього повинна здійснити ряд заходів для боротьби з нею.

Тому реалізуючи пріоритетний напрям України щодо європейської інтеграції, виникає необхідність у вирішенні проблемних питань щодо запобігання та протидії корупції. Крім того, ефективне реформування антикорупційної політики створить передумови для зростання економічного потенціалу, формування у суспільстві довіри до влади, покращання добробуту громадян, налагодженню конструктивного діалогу між владою та громадськістю. Також, українська демократія буде значно стабільнішою, а держава – ефективнішою, якщо реформа інститутів публічної влади здійснюватиметься на європейських принципах і буде комплексною. Це передбачає оновлення законодавчої і нормативної бази, зокрема внесення необхідних змін до Конституції, вдосконалення інституційної структури влади, подолання негативних тенденцій і практик у функціонуванні

державного механізму, заміну корумпованих та некомпетентних кадрів на сучасних, патріотичних, належним чином підготовлених фахівців.

Таким вином врахуваючи вищесказане, в умовах докорінних суспільних змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі Україна потребує нової моделі забезпечення функціонування та розвитку сучасної держави, на створення якої спрямована Стратегія сталого розвитку України. Відповідно до якої Україна переходить в нову епоху історії, а український народ отримує унікальний шанс побудувати нову Україну.

Ступінь дослідження теми. Науково-теоретичну основу магістерського дослідження склали праці таких науковців: С.М. Алфьорова, І. Беззуб, Ю.В. Боковинова, В.В. Бурби, В.М. Гаращук, М.А. Гілевської, Л.Р. Грицаєнко, С.М. Клімової, Б.О. Костенко, О.Є. Користіного, В. Куца, М.І. Мельника, М.В. Романової, О.В. Ткаченко, В.М. Трепак, Г.Л. Шведової, М.Ю. Шуп'яни, С.Б. Яковенко О.Є. Луценко тощо.

Мета і завдання дослідження. Мета роботи полягає у встановленні правової сутності конституційних засад запобігання та протидії корупції в Україні. Для досягнення мети дослідження поставлено такі основні завдання:

- визначити особливості дефініції поняття «корупція» та її види;
- розкрити основні засади антикорупційного законодавства України, надавши історичної їм характеристики;
- окреслити коло суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції та надати їх характеристику;
- розкрити засоби і механізми запобігання корупції;
- визначити види відповідальності за вчинення корупційних правопорушень та здійснити їх характеристику;
- дослідити з метою запозичення корисного досвіду міжнародно-правові заходи протидії корупції та корупційним правопорушенням, визначити особливості його впровадження в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері конституційного регулювання протидії корупції в Україні.

Предмет дослідження – конституційні основи протидії корупції.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи стало комплексне використання сукупності універсальних, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження. Враховуючи об'єкт та предмет дослідження, одним із основних методів дослідження став *системно-структурний метод (1.1)*, який дозволив розкрити особливості, характерні для правового регулювання та сутності державного механізму запобігання та протидії корупційним правопорушенням сучасності та створити умови для його теоретичного аналізу; *порівняльно-історичний (1.2)*, для проведення межі між сучасністю та історією і розуміння значущості вивчення корупційних правопорушень на сучасному етапі; *формально-юридичний (2.1, 2.2)*, для розуміння роботи антикорупційного законодавства саме з юридичної точки зору; *порівняльно-правовий (3.1)*, для виділення загальних закономірностей правового розвитку конституційних засад запобігання та протидії корупції; *діалектичний метод (3.2)* був використаний для дослідження та відтворення процесу міжнародно-правового аспекту протидії корупції та зарубіжного досвіду протидії корупційним правопорушенням.

Апробація результатів дипломної роботи. Деякі положення магістерської роботи були оприлюднені на II науково-практичній конференції: «Право, держава та громадянське суспільство в умовах системних реформ» (м. Дніпро), яка відбулася 21-22 лютого 2020 року та включені до збірки матеріалів наукового журналу «Молодий вчений» (наукові статті: секція: 2. Історія політичних та правових вчень: «Основні засади антикорупційного законодавства України: історичний огляд» та секція: 3. Конституційне право, муніципальне право: «Засоби і механізми запобігання корупції»).

Структура роботи зумовлена метою, задачами, предметом, об'єктом та методами дослідження і включає вступ, три розділи, які об'єднують шість підрозділів, висновки та список використаних джерел. Загальний обсяг

магістерської роботи – 108 сторінок, з них список використаних джерел (119 найменувань) на 11 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У *вступі* подано загальну характеристику досліджуваної теми, обґрунтовано актуальність дипломної роботи, сформульовано мету, завдання досліджень, подано ступінь дослідження теми, структуру та обсяг роботи.

Розділ 1 «Загальнотеоретичні аспекти визначення корупції» присвячений питанням методології та понятійно-категоріального апарату дослідження, зокрема, аналізу основних наукових підходів до визначення поняття «корупція» та її видів та розкриттю основних засад антикорупційного законодавства України, надавши історичної їм характеристики, а саме розкриттю різних підходів до класифікації етапів становлення та розвитку антикорупційного законодавства України.

У *підрозділі 1.1. «Особливості дефініції поняття «корупція» та її види»* на основі аналізу праць зарубіжних та вітчизняних дослідників, міжнародно-правових актів та вітчизняного законодавства систематизовано наукові підходи до розуміння сутності дефініції «корупція». Аналіз літературних джерел дозволяє зробити висновок про те що, як і будь-яке складне явище, корупція не має єдиного універсального визначення, і саме за допомогою дефініції можна зробити висновок про форми реалізації цього явища та з'ясувати його сутність, виділити характерні ознаки, що відмежовують його від інших соціальних явищ. Можна виділити наступні два основних підходи до формування наукового поняття «корупція». Перший – доктринальний, який ґрунтується на дослідженнях учених і фахівців у певній галузі. Другий – офіційний, тобто легальний, що базується на нормативних актах, міжнародних документах та інших джерелах, які мають юридичну силу. У *підрозділі 1.2. «Основні засади антикорупційного законодавства України: історичний огляд»* висвітлено різні підходи до класифікації етапів становлення та розвитку антикорупційного законодавства

України в українській правовій думці, і для створення дієвої правової бази необхідно враховувати багато чинників, одним із яких є історичне минуле, в тому числі нормативно-правові акти, які втратили чинність. Для системного та об'єктивного історико-правового дослідження антикорупційного законодавства запропоновані та розглянуті такі відповідні етапізація та періодизація: загальний (пострадянський, 1991-1995 роки) етап; спеціальний (1995-2006 роки) етап; етап емпліmentaції норм міжнародного права (2006-2014 роки); сучасний (інституційний, 2014 рік – поданий час) етап.

Розділ 2 «Конституційні засади запобігання корупції у сучасних реаліях» присвячений аналізу законодавчого врегулювання, закріплення цілісного механізму протидії корупції в українській державі та створення системи органів, які будуть безпосередньо реалізовувати заходи боротьби з корупцією. У підрозділі 2.1. «Суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції» висвітлено окремі групи суб'єктів запобігання та протидії корупції. Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції визначено: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи прокуратури, органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, органи місцевого самоврядування, громадскість. У підрозділі 2.2. «Засоби і механізми запобігання корупції» аналізується розробка та впровадження заходів антикорупційного спрямування, яке є одним із першочергових завдань державної влади. Вирішення питань протидії та запобігання корупції повинно базуватися на теоретико-методологічному обґрунтуванні комплексу заходів, адміністративно-правовому підході до пізнання й моніторингу причинного комплексу відтворення феномену «корупція», а також розробленні ефективного адміністративно-правового механізму запобігання та протидії корупційним правопорушенням на сучасному етапі розвитку суспільства. Щодо засобів і механізмів запобігання корупції, то їх можна поділити на дві частини: 1) загальні – ті, що передбачаються спеціальними антикорупційними законами

такі як Законом «Про запобігання корупції», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні «Антикорупційна стратегія» на 2014-2017 роки», відповідними статтями КК, КАП; 2) спеціальні – що містяться в законах, які регламентують різні сфери політичної, економічної та іншої діяльності та спрямовані на запобігання корупційним правопорушенням з боку конкретних суб'єктів правових відносин, а саме Закон «Про публічні закупівлі», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» тощо.

Розділ 3 «Протидія корупції як система заходів» присвячений аналізу ефективності та результативності системи заходів політичного, правового, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру протидії корупції, яка спрямована на зменшення її обсягів, зміну характеру корупційних проявів, обмеження впливу корупції на соціальні процеси тощо. У підрозділі 3.1. *«Відповідальність за вчинення корупційних правопорушень»* було визначено особливості та види відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. Стратегічним напрямом протидії корупції слід визначити посилення діяльності, спрямованої на виявлення корупційних проявів, та забезпечення притягнення винних осіб до відповідальності. За вчинення корупційних правопорушень особи, уповноважені на виконання функцій держави, притягаються у встановленому законом порядку до: кримінальної; адміністративної; цивільно-правової; або дисциплінарної відповідальності. У підрозділі 3.2. *«Зарубіжний досвід протидії корупційним правопорушенням як приклад його впровадження в Україні»* проведений аналіз зарубіжного досвіду протидії корупції різних країн, таких як: Фінляндія, Данія, Нова Зеландія, Ісландія, Сінгапур, Швеція, Канада, Нідерланди, Люксембург, Норвегія, Австралія, Швейцарія, Японія, Ізраїль, Велика Британія, Франція, Німеччина, США, Грузія. Світовий досвід доводить, що справжніх успіхів у протидії корупції досягають ті країни, де влада перебуває під сильним тиском опозиції, яка контролює її. Це вигідно і самій владі. Однак за наявності загальних підходів

кожна держава шукає власні національні механізми протидії корупції з урахуванням менталітету народу, історії, культури, рівня матеріального забезпечення тощо, оскільки підґрунтя корупції у країнах Азії, Африки та Європи геть різні. Для посилення протидії корупції в Україні слід максимально використати механізми, застосовувані в розвинених країнах, які дали змогу обмежити корупцію масштабами, що не загрожують суспільному розвитку. Для цього потрібна тверда політична воля вищого керівництва держави, яке особистою поведінкою й способом життя демонструє чесність, порядність і прагнення побороти це явище.

ВИСНОВКИ

1.1. На сьогодні немає чіткого й однозначного визначення поняття «корупція». Проте з'ясування самого поняття та його сутності має велике теоретичне і практичне значення. На наш погляд, є два найбільш прийнятні шляхи, при цьому обидва спрямовані на зміну та удосконалення визначення чинного поняття «корупція». Шлях перший (поглиблений якісний підхід): наповнити чинну дефініцію корупції докладними описовими категоріями, які б розширювали та уточнювали межі її предмета, діянь, наслідків тощо; шлях другий (конкретизований кількісний підхід): чітко перерахувати, порушення яких саме кримінальних, адміністративних або цивільно-правових норм, а також дисциплінарних правил, буде утворювати корупцію. У будь-якому випадку поняття «корупція» має бути всеохоплюючим, а не тяжіти до того чи іншого виду правопорушення, зокрема кримінального. Усвідомлюючи неповноту та не претендуючи на вичерпність запропонованої дефініції, корупцію можна визначити як соціальне, системне явище, що полягає в неправомірному використанні особами, які мають владні чи управлінські повноваження, власного становища, статусу, авторитету в особистих або корпоративних інтересах, що призводить до розкладання, деградації влади та соціального управління.

1.2. Впродовж історії незалежної України проблема корупційних правопорушень неодноразово знаходила відображення в різних юридичних документах, які періодично змінювали один одного. Поява нових законодавчих положень, співставлення цих документів вимагають окремого наукового аналізу. Нормативно-правову базу запобігання й протидії корупції становлять окремі положення Конституції України, законів і постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, відомчих нормативних актів. Разом з тим, при формуванні антикорупційного законодавства України була порушена логіка, яка передбачала реалізацію схеми «Концепція – стратегія – закон – програма – підзаконні акти». Проте, у зв'язку з тим, що окремі нормативні акти приймалися в різний час і за відсутності єдиної науково обґрунтованої концепції протидії корупції, вона не була реалізована. В українській правовій думці існують різні підходи до класифікації етапів становлення та розвитку антикорупційного законодавства України. Розглянувши кожен з них та узагальнюючи, для системного та об'єктивного історико-правового дослідження антикорупційного законодавства можна запропонувати такі відповідні етапізація та періодизація: загальний (пострадянський, 1991-1995 роки) етап; спеціальний (1995-2006 роки) етап; етап емпліментації норм міжнародного права (2006-2014 роки); сучасний (інституційний, 2014 рік – поданий час) етап.

2.1. В Україні відбулося інституціональне оформлення антикорупційної стратегії, в ході чого, виходячи зі змісту антикорупційної діяльності, функціонального призначення та кола повноважень, було утворено окремі групи суб'єктів запобігання та протидії корупції. Одним з основних досягнень у напрямку реалізації державної антикорупційної стратегії є створення окремих спеціально уповноважених органів протидії корупції та зосередження в їх статусі спеціальних повноважень з чітким розподілом компетенції. Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції визначено: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет

Міністрів України, органи прокуратури, органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, органи місцевого самоврядування, громадскість. Однак діяльність цих органів стикається з низкою проблем, пов'язаних з відсутністю якісної законодавчої бази, не розроблені системні підходи стосовно діяльності суб'єктів протидії корупції та їх взаємодії з громадянським суспільством у цій сфері, відсутнє концептуальне бачення організаційно-правового забезпечення протидії корупції.

2.2. Боротися з корупцією слід правовим методом – шляхом законодавчого регулювання. Першочергового значення набуває необхідність законодавчого закріплення цілісного механізму протидії корупції в українській державі (а саме: механізмів, необхідних для того, щоб відвертати, викривати, карати і викорінювати корупцію) та створення системи органів, які будуть безпосередньо реалізовувати заходи боротьби з корупцією. Щодо засобів і механізмів запобігання корупції, то їх можна поділити на дві частини: 1) загальні – ті, що передбачаються спеціальними антикорупційними законами такі як Законом «Про запобігання корупції», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні «Антикорупційна стратегія» на 2014-2017 роки», відповідними статтями КК, КАП; 2) спеціальні – що містяться в законах, які регламентують різні сфери політичної, економічної та іншої діяльності та спрямовані на запобігання корупційним правопорушенням з боку конкретних суб'єктів правових відносин, а саме Закон «Про публічні закупівлі», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» тощо.

3.1. За вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень особи, уповноважені на виконання публічних функцій, фактично притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності. Під дисциплінарною відповідальністю згідно з чинним законодавством України слід розуміти

винне порушення трудової дисципліни. і невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків. Кримінальна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, яка настає за вчинення злочину й полягає у застосуванні до фізичних і юридичних осіб, винних у його вчиненні, одного з видів кримінального покарання, передбаченого кримінальним законодавством. Адміністративна відповідальність – це передбачене законодавством, примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування уповноваженим суб'єктом до осіб, які вчинили адміністративні проступки, заходів впливу – адміністративних стягнень. Цивільно-правова відповідальність – це самостійний вид юридичної відповідальності, яка характеризується як відповідальність фізичної чи юридичної особи, що настає внаслідок здійснення правопорушення в цивільно-правовій сфері за порушення договірних зобов'язань, заподіяння позадоговірної майнової шкоди, а також за порушення особистих майнових та, у деяких випадках, немайнових прав.

3.2. Корупція, як соціальне явище, притаманна будь-якому суспільству, будь-якій державі, жодна країна у світі сьогодні не може оголосити себе вільною від корупції. Однак окремим країнам світу вдається ефективно боротися з цим негативним явищем. До країн, які створили ефективний механізм протидії корупції, можна віднести: Фінляндію, Данію, Нову Зеландію, Ісландію, Сінгапур, Швецію, Канаду, Нідерланди, Люксембург, Норвегію, Австралію, Швейцарію, Великобританію, Австрію, Ізраїль, США, Чилі, Ірландію, Німеччину тощо. Кожна із країн має свої особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є: зусилля щодо організації активної протидії корупційним проявам; створення відповідної правової бази; залучення громадських організацій до протидії корупційним проявам.

Дослідивши зарубіжний досвід протидії корупційній злочинності можна сказати, що багато з зарубіжного досвіду може бути адаптоване і в Україні і враховано при реалізації Національної антикорупційної стратегії. Перш за

все, це стосується: подальшого розвитку правових основ протидії корупції та їх результативного правозастосування; активізації інститутів громадянського суспільства у протидії корупції, які так і не набули необхідного формату і територіального охоплення країни; усунення корупціогенних чинників в управлінських структурах, що перешкоджають створенню сприятливих умов для залучення інвестицій; оптимізації умов, процедур і механізмів державних і муніципальних закупівель, в тому числі за допомогою проведення відкритих тендерів і аукціонів в електронній формі; підвищення значимості комісій, громадських спостережних порад щодо дотримання вимог до службового поведіння і врегулювання конфлікту інтересів сторін; розробки нових форм моніторингу та аналізу корупційних правопорушень з метою їх публічного обговорення в професійних співтовариствах і використання їх виховного потенціалу для громадських ініціатив; поліпшення професійної підготовки фахівців у сфері попередження, запобігання та безпосереднього протидії корупційним проявам, особливо працюючих в громадських організаціях.

Перший крок на цьому шляху зроблено – створено правовий механізм, в основу якого закладено міжнародні стандарти та багаторічний досвід боротьби з корупцією в Україні. У вже розпочатій роботі немає зворотного шляху. Необхідно акумулювати досвід, сили, пропозиції та удосконалити антикорупційне законодавство, привівши його у ступінь правового становища Конституції.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

1. Луценко І.О. Основні засади антикорупційного законодавства України: історичний огляд. «Право, держава та громадянське суспільство в умовах системних реформ» (м. Дніпро, 21-22 лютого 2020 р.). Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2020.

2. Луценко І.О. Засоби і механізми запобігання корупції. «Право, держава та громадянське суспільство в умовах системних реформ» (м. Дніпро, 21-22 лютого 2020 р.). Херсон: *Видавничий дім «Гельветика»*, 2020.

АНОТАЦІЯ

Луценко І.О. Конституційні основи протидії корупції – робота на здобуття освітнього ступеня «магістр» за спеціальністю 081 «Право» – Миколаївський національний університет імені Петра Могили, Миколаїв, 2020.

У дипломній роботі досліджуються й аналізуються думки відомих науковців, основоположників конституційного права, кримінального права, теорії управління, юристів про конституційні засади запобігання та протидії корупції. Визначається поняття «корупція» та її видів, розкривається особливості, характерні для правового регулювання та сутності державного механізму запобігання та протидії корупційним правопорушенням сучасності, розглядаються основні засади антикорупційного законодавства України, надавши історичної їм характеристики, досліджується зарубіжний досвід протидії корупційній злочинності та щодо можливої адаптації даного досвіду і в Україні.

Ключові слова: «корупція», «конституційні засади», «запобігання корупції», «протидія корупції», «відповідальність», «механізми протидії», «антикорупційне законодавство», «корупційні правопорушення».

Lutsenko I.O. Constitutional basis of counteraction to corruption - work for obtaining the master's degree in specialty 081 "Law" - Mykolaiv National University named after Petro Mohyla, Mykolayiv, 2020.

The thesis examines and analyzes the opinions of prominent scientists, founders of constitutional law, criminal law, management theory, lawyers on the constitutional principles of preventing and combating corruption. It defines the concept of "corruption" and its types, reveals features that are characteristic of

legal regulation and the essence of the state mechanism of prevention and counteraction to corruption offenses of the present, the basic principles of anti-corruption legislation of Ukraine are presented, giving characteristics of crime, investigation adaptation of this experience in Ukraine.

Keywords: "corruption", "constitutional principles", "prevention of corruption", "counteraction to corruption", "responsibility", "mechanisms of counteraction", "anti-corruption legislation", "corruption offenses".