**Лекція: «Система антикорупційного законодавства України»**

***План:***

1. ***Поняття системи антикорупційного законодавства. Місце Конституції України у системі антикорупційного законодавства.***
2. ***Міжнародні нормативно-правові акти у сфері запобігання та протидії корупції.***
3. ***Закони України у сфері запобігання та протидії корупції.***
4. ***Підзаконні нормативно-правові акти у сфері протидії та запобігання корупції.***
5. **Поняття системи антикорупційного законодавства. Місце Конституції України у системі антикорупційного законодавства.**

Ефективна боротьба з корупцією є можливою лише за умови відповідного якісного законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності. На сьогодні практично усі держави світу мають власну систему антикорупційного законодавства, яка визначається як специфікою існуючих соціальних умов, так і конкретними напрямами державної антикорупційної політики. Окрім цього, потужний вплив на систему законодавчого регулювання діяльності у сфері запобігання корупції здійснюють міжнародні стандарти у цій сфері.

***Система антикорупційного законодавства*** – це система усіх взаємодіючих, чинних нормативно-правових актів в державі, які регулюють відносини, що виникають у сфері запобігання корупції. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про запобігання корупції» система законодавства України у сфері запобігання корупції складається з Конституції України, міжнародних договорів, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України, законів, а також прийнятих на їх виконання інших нормативно-правових актів.

Слід зазначити, що чинний Закон України «Про запобігання корупції», на відміну від попередніх спеціальних антикорупційних законів, вперше вніс ***Конституцію України*** до законодавства, що регулює відносини у сфері запобігання корупції. Хоча в Конституції України термін «корупція» прямо не застосовується, але у ній міститься низка норм, які тим чи іншим чином пов’язані з запобіганням корупції. Так, Основний Закон визначає головні засади діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема: органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України (ч. 2 ст. 6); 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 (ч. 2 ст. 19). Також Конституція містить низку антикорупційних обмежень та заборон, серед яких: підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом (ч. 2 ст. 42); народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (ч. 2 ст. 78); Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку (ч. 4 ст. 103); Президент України не може передавати свої повноваження іншим особам або органам (ч. 2 ст. 106); Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (ч. 1 ст. 120); вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється (ч. 2 ст. 126); суддя не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої (ч. 2 ст. 127).

1. **Міжнародні нормативно-правові акти у сфері запобігання та протидії корупції.**

Вагоме місце у системі антикорупційного законодавства займають ***міжнародні нормативно-правові акти***, адже вони закріплюють світові стандарти протидії корупції та її проявам, а також закріплюють основні засади міжнародного співробітництва України з іншими державами у цій сфері. Серед відповідних міжнародних договорів України, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України, слід назвати такі:

* Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом від 8 листопада 1990 р.;
* Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р.;
* Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 р.;
* Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 р.;
* Додатковий протокол до Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією від 15 травня 2003 р.;
* Конвенція ООН проти корупції від 11 грудня 2003 р.;
* Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму від 01 травня 2005 р.;
* Конвенція Ради Європи проти маніпулювання спортивними змаганнями від 18 вересня 2014 р.

Певне значення у сфері протидії корупції також мають й *міжнародні багатосторонні та двосторонні договори України*, присвячені міжнародній правовій допомозі. Серед яких: Європейська конвенція про видачу правопорушників 1957 року; Додатковий протокол до Європейської конвенції про видачу правопорушників 1975 року; Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 року; Додатковий протокол до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах 1978 року; Другий додатковий протокол до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах 2001 року; Європейська конвенція про міжнародну дійсність кримінальних вироків 1970 року; Європейська конвенція про передачу провадження у кримінальних справах 1972 року; Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах 1993 року; Протокол до Конвенції про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах від 22 січня 1993 року та деякі ін.

Слід зазначити, що спеціально уповноважені суб’єкти у сфері протидії корупції укладають й *міжвідомчі міжнародні договори*, присвячені міжнародній правовій допомозі у сфері запобігання корупції, зокрема: Меморандум про взаєморозуміння між Консультативною місією Європейського Союзу з реформування сектору цивільної безпеки України і Національним антикорупційним бюро України 2016 року; Меморандум про взаєморозуміння між Центральним антикорупційним бюро Республіки Польща і Національним антикорупційним бюро України 2016 року тощо.

Окрім цього, існує низка *міжнародних актів та документів, норми яких хоча і носять рекомендаційний характер*, але закріплюють важливі стандарти та положення у сфері запобігання корупції. Серед яких: Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку. (Резолюція 34/169 ГА ООН від 17 грудня 1979 р.); Політика протидії корупції (Гаага, 1989 р.); Політика попередження корупції (Міжнародна асоціація шефів поліції, 30 квітня 1990 р.); Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією (Резолюція VIII Конгресу ООН із запобігання злочинності, Гавана, 7 вересня 1990 р.); Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (Додаток до Резолюції 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 р.); Декларація ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16 грудня 1996 р.; Про двадцять принципів боротьби з корупцією (Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи від 6 листопада 1997 р.); Конвенція ОЕСР по боротьбі з підкупом посадових осіб іноземних держав при проведенні міжнародних ділових операцій (Стамбул, 21 листопада 1997 р.); Корупція і організована злочинність у країнах, які знаходяться у періоді перебудови (Октопус). Спільний проект Комісії Європейського товариства і Ради Європи (Страсбург, 1–3 грудня 1997 р.); Статут Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) від 5 травня 1998 р.; Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) від 5 травня 1998 р.; Рекомендація №R (2000)10 Комітету Міністрів РЄ про кодекси поведінки для державних службовців від 11 травня 2000 р.; Рекомендації Парламентської Асамблеї Ради Європи №1516 (2001) «Фінансування політичних партій»; Правила щодо фінансування політичних партій. Прийняті Венеціанською Комісією на 46-му пленарному засіданні у Венеції, 9–10 березня 2001 р.; Рекомендації Ради Європи №R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 р.; Рекомендація REC (2003) 4 Комітету Міністрів РЄ державам-членам стосовно спільних правил проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній від 8 квітня 2003 р.; Рамкове рішення Ради ЄС №2003/568/ПВД про боротьбу з корупцією в приватному секторі (Брюссель, 22 липня 2003 р.); План дій з боротьби проти корупції для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизької Республіки, Російської Федерації, Таджикистану та України («Стамбульський план дій» ОЕСР, 10 вересня 2003 р.); Бангалорські принципи поведінки суддів. Резолюція Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 р. №2006/23; Конвенція РЄ про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 р.; Функціонування демократичних інституцій в Україні. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї РЄ (Страсбург, Франція, 4 жовтня 2010 р.); Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів РЄ державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов’язки від 17 листопада 2010 р; Керівництво для законодавчих органів щодо здійснення Конвенції ООН проти корупції; Технічне керівництво щодо здійснення Конвенції ООН проти корупції; Пояснювальна записка до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією; Пояснювальна записка до Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією; Стандарти ISO ПК 278 «Системи антикорупційного управління»; Міжнародний стандарт ІSO 37001:2016 «Система управління заходами боротьби з корупцією» та ін.

1. **Закони України у сфері запобігання та протидії корупції.**

Наступне за юридичною силою та основне місце в ієрархічній системі антикорупційного законодавства України займають ***закони***. Як і в більшості країн світу в Україні прийнято *спеціалізований (профільний) законодавчий акт* у сфері протидії корупції – Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. Зазначений Закон встановлює основні засади антикорупційної діяльності в країні, закріплює статус та повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції, визначає процедуру формування та реалізації державної антикорупційної політики, встановлює антикорупційні обмеження та заборони, особливості запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, а також закріплює інші механізми запобігання та протидії корупції.

Слід відмітити, що відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» за Верховною Радою України закріплено повноваження визначати основні засади антикорупційної політики України. На виконання цього положення законодавчий орган приймає *державні антикорупційні стратегії* на певний період. На сьогодні в Україні залишається чинним Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14.10.2014 № 1699-VII, у зв’язку з тим, що нова антикорупційна стратегія поки що знаходиться на стадії розгляду у парламенті (Проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки»).

Окрім зазначених вище спеціалізованих антикорупційних нормативно-правових актів в Україні діє низка законів, які містять положення антикорупційного характеру. Так, деякі закони встановлюють *юридичну відповідальність за корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення та особливості судового провадження по цих справах*: Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-ІII; Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VІ; Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV; Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004, № 1618-ІV; Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х; Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-ІV; Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-ІV; Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 № 1798-ХІІ; Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 № 1682-VII.

Інші закони *визначають правові засади діяльності спеціалізованих та інших органів по боротьбі з корупцією і правовий статусу їх працівників*: Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 № 1698-VII; Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII; Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII; Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 № 2135-XII; Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 № 3781-XII; Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 № 794-VIII; Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» від 10.11.2015 № 772-VIII; Закон України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-XII; Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 № 3341-XII; Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23.12.1993 № 3782-XII; Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22.02.2006 № 3460-IV; Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII тощо.

Низка антикорупційних положень міститься й у законах, що *регулюють діяльність окремих державних органів та органів місцевого самоврядування, а також правовий статус їх посадових осіб*: Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII; Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII; Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-ІІІ; Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII; Закон України «Про військовий обов’язок і військову службу» від 25.03.1992 № 2232-XII; Закон України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 № 679-XIV; Закон України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 № 576-VIII тощо.

Помітне місце серед законів України у сфері запобігання корупції займають ті, які *регулюють доступ до публічної інформації*: Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 №393/96-ВР; Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII; Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI; Закон України «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 № 2297-VI; Закон України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 № 3855-XII; Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 № 2121-III; Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 № 183-VIII; Закон України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058-IV; Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 № 4572-VI; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» від 14.10.2014 № 1701-VIII; Закон України «Про депозитарну систему України» від 06.07.2012 № 5178-VI та ін.

Окрім цього, деякі закони містять положення щодо *запобігання політичної корупції* (Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III; Закон України «Про вибори Президента України» від 05.03.1999 № 474-XIV; Закон України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 № 4061-VI); щодо *запобігання корупції в економіці* (Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 № 922-VIII; Закон України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони» від 12.05.2016 № 1356-VIII, Закон України «Про захист економічної конкуренції» 11.01.2001 № 2210-III); а також щодо *запобігання корупції в спорті* (Закон України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» від 03.11.2015 № 743-VIII).

Наведений вище перелік Законів України не є вичерпний. Антикорупційні норми містяться й в інших законах (Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII; Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 975-IV; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв’язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 13.05.2014 № 1261-VII тощо).

1. **Підзаконні нормативно-правові акти у сфері протидії та запобігання корупції.**

Вагоме місце в системі антикорупційного законодавства України займають ***підзаконні нормативно-правові акти***. Ці акти приймаються уповноваженими суб’єктами на основі і на виконання законів та не повинні суперечити їм. Існують різні підходи до класифікації антикорупційних підзаконних нормативно-правових актів, але найпоширенішим з них є розподіл за суб’єктом прийняття. На підставі цього критерію слід вирізняти:

1. *Нормативні акти Президента України*:

* Указ Президента України «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» від 14.10.2014 № 808;
* Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «України 2020» від 12.01.2015 № 5/2015;
* Указ Президента України «Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України» від 15.05.2015 № 272/2015;
* Указ Президента України «Про державну охорону Національного антикорупційного бюро України» від 25.05.2015 № 284/2015 тощо.

1. *Нормативні акти та розпорядження Кабінету Міністрів України*:

* Постанова КМУ «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» від 29.04.2015 № 265;
* Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з антикорупційної політики» від 04.12.2013 № 949;
* Постанова КМУ «Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 25.03.2015 № 171;
* Постанова КМУ «Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади» від 16.10.2014 № 563;
* Постанова КМУ «Деякі питання відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції» від 25.03.2015 № 170;
* Постанова КМУ «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» від 11.02.2016 № 65;
* Постанова КМУ «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям» від 16.11.2011 №1195;
* Постанова КМУ «Про затвердження Положення про міжвідомчу робочу групу з питань координації антикорупційної реформи» від 21.06.2017 №448;
* Розпорядження КМУ «Про стратегію комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції» від 23.08.2017 №576-р;
* Розпорядження КМУ «Про затвердження плану першочергових заходів з подолання корупції» від 02.07.2014 № 647-р;
* Розпорядження КМУ «Про затвердження заходів щодо запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» від 05.10.2016. №803-р;

1. *Нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, відомчі нормативно-правові акти.* Серед цих суб’єктів особливе значення мають відомчі нормативно-правові акти Національного агентства з питань запобігання корупції та нормативні акти Національного антикорупційного бюро України, які приймаються в межах їх повноважень та деталізують положення антикорупційного законодавства. Відомчі акти за предметом свого регулювання поділяються на:

* *внутрішні*, які регулюють питання внутрішньоорганізаційного характеру (Рішення НАЗК «Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів Національним агентством з питань запобігання корупції» від 28.07.2016 №1; Рішення НАЗК «Про затвердження Порядку проведення перевірок Національним агентством з питань запобігання корупції» від 11.08.2016 №2; Рішення НАЗК «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації роботи із повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами» від 06.07.2017 №286; Наказ Директора НАБУ «Про проведення оцінки корупційних ризиків у діяльності Національного антикорупційного бюро України» від 11.01.2017 № 3-0; Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських» від 09.11.2016 №1179; Наказ Генеральної прокуратури України «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України від 12.04.2016 №149; Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи» від 18.03.2015 №383/5; Наказ Директора НАБУ «Про затвердження Кодексу професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України» від 01.09.2016 № 242 та ін.);
* *зовнішні*, які мають загальний характер і поширюються на всіх суб’єктів права (Рішення НАЗК «Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру» від 28.07.2016 №2; Рішення НАЗК «Про затвердження Порядку оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції» від 09.06.2016 №5; Рішення НАЗК «Про затвердження Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 10.06.2016 №3; Рішення НАЗК «Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків» від 17.06.2016 №2; Рішення НАЗК «Про затвердження Методичних рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб» від 14.07.2016 №2; Рішення НАЗК «Про затвердження Типової антикорупційної програма юридичної особи» від 02.03.2017 №75; Рішення НАЗК «Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади» від 02.12.2016 №126 та ін.).

1. *Нормативні акти місцевих державних адміністрацій, а також органів та посадових осіб місцевого самоврядування* приймають з метою запобігання корупції на території окремої області (наприклад, План заходів з реалізації в Харківській обласній державній адміністрації та районних державних адміністраціях Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки тощо).