

УДК 328.185

С. Ж. Лазаренко,  
доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України,  
завідувач кафедри університетської та професійної освіти,  
Вищий державний навчальний заклад "Університет менеджменту освіти"  
Національної академії педагогічних наук України

# АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СФЕРІ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

S. Lazarenko,  
Doctor of Laws, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Head of Department of University and Professional  
Education, "University of Educational Management" of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine

## ANALYSIS OF LEGISLATIVE AND LEGAL REGULATION FOR PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION IN SPHERE OF EDUCATION

**У статті на основі аналізу чинного українського законодавства визначено концептуальні підходи до створення платформи запобігання, протидії та неприйняття корупції в сфері освіти в системі професійної підготовки державних службовців.**

**In the article on the basis of analysis of the current Ukrainian legislation the conceptual approaches to the creation of a platform to prevent, combat and rejection of corruption in the education sector in the system of training of civil servants have been determined.**

*Ключові слова: законодавчо-правове регулювання, протидія корупції, сфера освіти, професійна підготовка, державні службовці.*

*Key words: legislative and legal regulation, combating corruption, sphere of education, professional training, public servants.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Проблеми корупції в пострадянських інститутах українського суспільства є більш ніж актуальними. Проблема ефективної протидії корупції належить до найбільш гострих і складних завдань, що стоять нині перед українською державою.

Вагомі законодавчі кроки, які було зроблено державою у боротьбі з цим ганебним явищем, на жаль, ще не призвели до реальних позитивних наслідків. Корупція стає на шляху до реалізації реформ, спрямованих на забезпечення ефективності та прозорості державного управління. Корумпованість державних службовців не лише унеможливує сталий розвиток національної економіки, але й здатна призвести до делегітимації влади. Корупція вражає життєво важливі інститути суспіль-

ства, породжує глибоку недовіру громадян до влади, становить загрозу не тільки економічному, а й соціальному прогресу України в цілому. Тому визначення концептуальних підходів щодо створення платформи запобігання, протидії та неприйняття корупції, а також розробка системи заходів, спрямованої на попередження, виявлення і подолання корупції належить до першочергових завдань держави.

Існуючі механізми законодавчого закріплення заходів боротьби з корупцією є недосконалими. Існує також необхідність постійної модернізації діяльності органів державної влади всіх рівнів щодо неприйняття корупції.

Система професійної підготовки державних службовців має на увазі врахування зазначених викликів со-

годення та реалізації реформ щодо запобігання та протидії корупції в системі професійної освіти. В Україні є необхідність у підготовці нової стратегії підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Для системи безперервної освіти державних службовців необхідно розробити нові програми, навчально-методичної комплекси, національну тренінгову стратегію. В умовах розвитку національного освітнього простору удосконалення процесу підготовки фахівців для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування має стати складовою інноваційного розвитку системи вищої освіти.

Для якісної та успішної професійної діяльності необхідно готувати управлінців за єдиними стандартами, з дієвою мотивацією до просування по службі, належною увагою до етики та цінностей державної служби, тому одним з пріоритетних напрямів державної політики має бути створення повноцінної ефективної системи безперервного професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що відповідала б європейським фаховим стандартам та кращим вітчизняним традиціям державної служби.

Тому автором підготовлено серію публікацій, що присвячені визначенню концептуальних підходів щодо створення платформи запобігання, протидії та неприйняття корупції в системі професійної підготовки державних службовців в Україні, а також розроблено та запропоновано напрями реалізації реформ щодо запобігання та протидії корупції в системі професійної освіти.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Процесам перетворення у системі управління освітою України присвячена значна кількість досліджень та публікацій. Серед авторів слід виділити Ю.М. Алексєєва, В.А. Вісящева, В.В.Вікторова, В.П. Семашенко, Г.К. Ткач, А.А. Сбруєву, В.Д. Мороз, Г.Г. Поберезьку, А.Г. Кирду, А.Д. Ятченко.

Питання державного управління у сфері вищої освіти України стали предметом дослідження порівняно недавно.

Так, різні аспекти цієї проблеми досліджували К.В. Астахова, В.П. Андрущенко, Л.І. Антошкіна, В.Г. Гамаюнов, Н.Г. Діденко, С.Б. Жарая, О.В. Жабенко, В.С. Журавський, В.Г. Кремень, В.П. Коваленко, П.О. Куделя, Б.І. Корольов, В.І. Луговий, В.К. Майборода, С.В. Майборода, С.М. Ніколаєнко, В.М. Огаренко, Л.П. Ордерій, І.Ю. Ходикіна та ін.

Принцип безперервної освіти державних службовців повинен бути в основі кадрових процесів державної служби. Про це йдеться у працях вітчизняних учених В. Яцюка, Д. Дзвінчука, А. Мазака, В. Вікторова. Д. Дзвінчук розглядає підвищення кваліфікації як шлях покращення їх компетентності.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз законодавчо-правового регулювання протидії корупції в Україні як основи створення платформи запобігання, протидії та неприйняття корупції в сфері освіти.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Створення засад запобігання та протидії корупції в системі професійної освіти державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування необхідно починати з вивчення та аналізу законодавчо-правового регулювання протидії корупції в Україні.

Законодавчо-правове регулювання протидії корупції в Україні полягає в упорядкуванні взаємодії та захисті інтересів суспільства шляхом встановлення певних правил, критеріїв і стандартів. Загальні правила, критерії та стандарти є обов'язковими без винятку для всіх громадян. Порушення правил, критеріїв або стандартів з боку окремих учасників створює загрозу для існуючого порядку в країні, а відтак зачіпає інтереси всіх учасників [1]. Законодавчо-правове регулювання протидії корупції в Україні — це здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини у сфері соціального захисту з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [2].

При розгляді істотних характеристик існуючого законодавчо-правового регулювання потрібно враховувати два аспекти: будь-яке законодавчо-правове регулювання може розглядатися формально (право як регулятор) та змістовно (інтереси яких груп або прошарків суспільства цей регулятор обслуговує). Законодавчо-правове регулювання протидії корупції в Україні на сьогоднішній день виконує встановлені функції, які є основним напрямом правового впливу та відбивають роль права в упорядкуванні суспільних відносин [3].

Законодавчо-правове регулювання охоплює:

— специфічну діяльність держави (її нормотворчих органів), пов'язану з виробленням юридичних засобів забезпечення їх дієвості. Змістом державно-правового регулювання в цьому аспекті є багатоманітна діяльність правотворчих органів держави, яка пов'язується з вибором типу, методів, засобів юридичної регламентації поведінки та діяльності суб'єктів правового впливу; визначенням співвідношення нормативних та індивідуальних засобів регулювання;

— державно-правове регулювання, яке означає діяльність учасників суспільних відносин, спрямовану на пошук та притягнення засобів юридичного регулювання, для узгодження власної поведінки з правом, правовими принципами, цілями та призначенням [4].

На спеціально-юридичному рівні право виконує регулятивну (розвиток суспільних відносин) та охоронну функції. Регулятивна функція має первинне значення, тому що стимулює найбільш цінні правові відносини у суспільстві до розвитку. Таку функцію найчастіше забезпечують правові стимули — заохочення, пільги, дозволи, рекомендації та інше. Охоронна функція здійснюється з використанням правових обмежень — зобов'язань, заборони, покарання. Ця функція вторинна й покликана забезпечувати регулятивну функцію, тому що охорона та захист починають діяти лише у разі порушення тих чи інших соціальних зв'язків або при виникненні перешкод [5]. Для їх подолання саме й виникає необхідність у використанні правових обмежень. До загально-соціальних функцій відносять економічні, політичні, виховні, комунікативні тощо.

Соціальний аспект законодавчо-правового регулювання протидії корупції в Україні є взаємозв'язком правових та інших соціальних (культурних, моральних, ідеологічних, політичних, економічних) чинників, що приймають участь у життєдіяльності права на всіх етапах його функціонування. Ці чинники в сукупності створюють соціальне середовище дії права стосовно протидії корупції в Україні: доведення правових норм до загальної свідомості, спрямування поведінки суб'єктів шляхом закріплення в правових актах соціально-корисних цілей, формування за допомогою права соціально-корисних зразків поведінки; соціально-правовий контроль. Усі вказані форми впливу права на суспільні відносини взаємопов'язані та перебувають у взаємодії.

Традиційно законодавчо-правове регулювання протидії корупції в Україні здійснюється за допомогою трьох типів правових норм: міжнародних, національних, а також інституційних. В основі поділу на типи лежать відмінності в порядку прийняття відповідних норм.

I. Особливістю міжнародного законодавчо-правового регулювання є те, що воно виникає внаслідок реалізації волі держав, які в правовому контексті є рівноправними і незалежними одна від одної. Міжнародно-правові угоди укладаються державами на добровільній основі. Міжнародне законодавчо-правове регулювання здійснюється в основному двома способами: у межах окремих міжнародних договорів і в межах міжнародних організацій [1]. Використання Україною положень Конвенції ООН проти корупції, рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), Стамбульського плану дій ОЕСР з боротьби проти корупції є кроком щодо посилення євроінтеграційних тенденцій у зовнішній політиці в Україні, запровадження у вітчизняному законодавстві положень основних європейських міжнародних правових актів [6].

У Конституції України зазначено, що норми міжнародного права і міжнародні договори України є складовою частиною її правової системи [7].

Виходячи з міжнародної ситуації, яка на сьогодні склалася у світі, питання ефективної протидії корупції в зарубіжних країнах є також одним з актуальних та найважливіших. У цьому контексті важливим є дослідження позитивного досвіду країн-сусідів.

II. Національне законодавчо-правове регулювання здійснюється відповідно до нормативних актів держави, які встановлюють повноваження, права й обов'язки тих або інших державних органів. Сукупність таких актів має ієрархічну побудову. Найвище місце в цій сукупності посідає Конституція України. Усі інші нормативні акти такого роду повинні не суперечити Конституції України. У системі законодавчо-правового регулювання протидії корупції відносини також регулюються Законами України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. № 3659-XII, "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. № 280-ВР, "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV, "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 р. № 2493-III, "Про засади запобігання і протидії корупції" від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI, "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI та Постановами Кабінету Міністрів

України від 20 січня 1997 р. № 38 із змінами та доповненнями "Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися державними навчальними закладами", "Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування" від 7 липня 2010 р. № 564 та іншими [8].

III. Інституційне регулювання як складова механізму протидії корупції в Україні здійснюється державними органами внаслідок реалізації повноважень, наданих законами чи підзаконними актами, або внаслідок делегування повноважень відповідним державним органом [6].

На сьогоднішній день в Україні існує нагальна потреба застосування антикорупційних заходів на різних рівнях, оскільки суб'єктами корупційних відносин в країні є абсолютна більшість населення. Особливо вражаючим є той факт, що найбільш розповсюдженою корупцією є в сфері освіти.

Адміністративно-правовий механізм запобігання та протидії корупційним діям у сфері освіти є цілісною системою правових засобів, що характеризується єдністю взаємозумовлених та взаємозалежних елементів. До органічних складників адміністративно-правового механізму запобігання та протидії корупційним діям у сфері освіти зараховано: 1) адміністративно-правові норми, спрямовані на запобігання та протидію корупції; 2) адміністративно-правові відносини, що виникають у процесі антикорупційної діяльності; 3) реалізацію норм адміністративного права щодо запобігання та протидії корупції. До функціональних складових частин механізму адміністративно-правового регулювання належать: 1) акти застосування адміністративно-правових норм; 2) правова культура і правова свідомість науково-педагогічних працівників; 3) законність у діяльності науково-педагогічних колективів та їхніх членів [9]. Багатоманітність позицій, висловлених у літературі щодо визначення організаційно-правових аспектів протидії корупційним діям у сфері освіти і відсутності самого механізму протидії їм, свідчить про складність цього явища й потребує всебічного його вивчення. Об'єктом корупційних адміністративних проступків з боку науково-педагогічних працівників виступає встановлений порядок здійснення особами обов'язків у сфері гарантування та реалізації права громадян на освіту. Однією з поширених ознак об'єктивної сторони корупційних адміністративних проступків є ознака "іншої особи", тобто особи, яка в тій чи іншій формі бере участь у відносинах з правопорушником. Серед таких "інших" виділено: зацікавлених — особа, для якої прийнято неправомірну вигоду (ст. 172-2 КУпАП); посередників, які сприяють у вчиненні корупційного проступку: третіх осіб, які здійснюють підприємницьку чи іншу оплачувану діяльність в інтересах правопорушника (ст. 172-4 КУпАП).

Складність визначення суб'єкта корупційних діянь у сфері освіти викликана такими чинниками: перший — Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" прямо не називає науково-педагогічних працівників суб'єктами корупційних правопорушень; другий — згідно з чинним законодавством вказана категорія осіб не є державними службовцями; третій — аналіз судо-

вих рішень про притягнення осіб до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення свідчить про відсутність серед суддів єдиного підходу у тлумаченні деяких суб'єктів відповідальності за корупційні діяння. Все вищезазначене потребує оптимізації структурних утворень, ліквідації функціонального дублювання, більш чіткого розмежування компетенції та відповідальності органів державної влади, поліпшення координації їх діяльності

## ВИСНОВКИ

Аналіз законодавчо-правового регулювання протидії корупції в Україні як основи створення платформи запобігання, протидії та неприйняття корупції, зокрема в сфері освіти, показав, що традиційно законодавчо-правове регулювання протидії корупції здійснюється за допомогою трьох типів правових норм: міжнародних, національних, а також інституційних. В основі поділу на типи лежать відмінності в порядку прийняття відповідних норм.

Міжнародне законодавчо-правове регулювання здійснюється у межах окремих міжнародних договорів та міжнародних організацій. Національне законодавчо-правове регулювання запобігання та протидії корупції здійснюється державою відповідно до нормативних актів держави, які встановлюють повноваження, права й обов'язки державних органів у межах загального законодавства України та нормативних актів, у яких містяться конкретні механізми реалізації напрямів, передбачених цими законодавчими актами. Інституційне регулювання здійснюється державними органами у результаті реалізації повноважень, наданих законами чи підзаконними актами, або делегування повноважень відповідним державним органом.

Встановлено також, що адміністративно-правовий механізм запобігання та протидії корупційним діянням у сфері освіти щодо інституційного регулювання потребує оптимізації структурних утворень, ліквідації функціонального дублювання, більш чіткого розмежування компетенції та відповідальності органів державної влади, поліпшення координації їх діяльності.

Перспективи подальших досліджень. Вдосконаленню механізмів реалізації реформ щодо запобігання та протидії корупції в системі професійної освіти присвячені подальші дослідження автора.

### Література:

1. Бабкін В.Д. Конституційні засади соціальної держави Україна / В.Д. Бабкін // Правова держава. — 2000. — № 11. — С. 128—134.
2. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2004. — №7: Пільги. Регулювання та захист. — 416 с.
3. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування: практ. посіб. / О. Банчук / Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO. — К.: ТОВ "СОФІА — А", 2012. — 88 с.
4. Гвоздецький В.Д. Організаційно-правові засади запобігання і протидії корупції в Україні [Текст]: монографія / В.Д. Гвоздецький; Укр. держ. ун-т фінансів та міжнар. торгівлі. — К.: Леся, 2011. — 591 с.

5. Заброда Д.Г. Державна антикорупційна політика в Україні: теорія, правова основа, інституціалізація [Текст]: монографія / Д.Г. Заброда; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. — Сімф.: Крим навчпеддержвидав, 2013. — 367 с.

6. Барсуков А.В. Соціальна політика країн ЄС / А.В. Барсуков // Формування ринкових відносин в Україні: зб. наук. праць. — Вип. 2 (45). — К.: Науково-дослідний економічний ін-т, 2005. — С. 49—54.

7. Конституція України // Закони України. — Т. 10. — К.: Основи, 1998. — С. 5—41.

8. Романюк Б. В. Законодавство України та зарубіжних країн щодо протидії корупції. Міжнародний досвід боротьби з корупцією: монографія / Б.В. Романюк, О.Ю. Бусол; Рада нац. безпеки і оборони України, Міжвідом. наук.-дослід. центр пробл. боротьби з організованою злочинністю. — К.: ТОВ "Поліграф-Сервіс", 2010. — 627 с.

9. Основні напрями реалізації у 2012 році Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки: роз'яснення Міністерства юстиції України від 13.04.2012. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0009323-12>

### References:

1. Babkin, V. D. (2000), "Constitutional basics for social state as Ukraine", *Pravova derzhava*, vol.11, pp. 128—134.
2. Bulletin of legislative and juridical practice of Ukraine (2004), "Pil'hy. Regulyuvannya ta zakhyst", vol.7, p. 416.
3. Banchuk, O. (2012), "Preventing and combating corruption in local authorities", *Pidtrymka detsentralizatsiyi v Ukraini*, Swedish-Ukrainian Project DESPRO, Kyiv, Ukraine, p. 88.
4. Gvozdetskyi, V.D. (2011), *Organisational and legal basis for preventing and combating corruption in Ukraine*, [Monography], Ukrainian state univ. of finance and int.trade, Kyiv, Ukraine, p. 591.
5. Zabroda, V.H. (2013), *Public anticorruption policy in Ukraine*, [Monography], Dnipropetr. State univ. of home affairs, Simferopol', p. 367.
6. Barsukov, A.V. (2005), "Social Policy of EU countries", *Formuvannya rynkovykh vidnosyn v Ukraini*, vol. 2 (45), pp. 49—54.
7. The Constitution of Ukraine (1998), "Laws of Ukraine", vol. 10, pp. 5—41.
8. Romanyuk, B.V. and Busol, O.Yu. (2010), *Laws of Ukraine and foreign countries in preventing corruption. Foreign practices in combating corruption*, [Monography], Rada of national security and defense of Ukraine, Intergovernmental scientific and research center in combating criminals, Kyiv, Ukraine, p. 627.
9. Ministry of Justice of Ukraine (2012), "General directions in realization in 2012 the National programme in preventing and combating corruption for 2011—2015: comments of Ministry of Justice of Ukraine on 13.04.2012", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0009323-12> (Accessed 4 May 2014).

*Стаття надійшла до редакції 01.12.2014 р.*