

Славицька А. К.,
кандидат юридичних наук,
Народний депутат України
Верховної Ради України

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

THE NATIONAL AGENCY FOR THE PREVENTION OF CORRUPTION AS AN ENTITY ENSURING THE IMPLEMENTATION OF THE ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню ознак, яких притаманно Національному агентству з питань запобігання корупції як суб'єкту забезпечення реалізації антикорупційної політики в Україні. Зазначено, що правовий статус НАЗК врегульовано первинно спеціальним антикорупційним законодавством, а не загальними положеннями законодавства про центральні органи виконавчої влади. Виокремлено спеціальні ознаки, що притаманні Національному агентству з питань запобігання корупції як центральному органу виконавчої влади з спеціальним статусом: його утворено на підставі рішення Кабінету Міністрів України, якого оформлено у формі постанови, а правовий статус визначено на рівні закону; є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого підконтрольна та підзвітна Кабінетові Міністрів України; несе відповідальність перед Верховною Радою України; це єдиноначальний державний орган; його основне призначення полягає у забезпеченні реалізації державної антикорупційної політики.

Встановлено, що специфіка Національного агентства з питань запобігання корупції як суб'єкта спеціальної компетенції в сфері забезпечення реалізації антикорупційної політики полягатиме в нормативно закріпленій ідентифікації його становища в суспільних відносинах, які складаються з приводу реалізації антикорупційної політики та проявлятимуться під час застосування його повноважень.

Акцентовано увагу на тому, що є помилковим твердження про основне функціональне призначення Національного агентства з питань запобігання корупції як органу, якого наділено повноваженнями щодо запобігання корупції. Констатовано наявну підміну споріднених понять «суб'єкт запобігання корупції» та «суб'єкт забезпечення реалізації антикорупційної політики», за допомогою яких може бути ідентифіковано одного й того ж суб'єкта, але це не тотожні поняття.

Ключові слова: антикорупційна політика, центральний орган виконавчої влади, Національне агентство з питань запобігання корупції, спеціальна компетенція, спеціальний правовий статус.

The article is devoted to the study of the characteristics of the National Agency for the Prevention of Corruption as a subject of ensuring the implementation of anti-corruption policy in Ukraine. It is noted that the legal status of National Agency for the Prevention of Corruption is primarily regulated by special anti-corruption legislation, and not by general provisions of the legislation on central executive bodies. The special features inherent to the National Agency for the Prevention of Corruption as a central body of executive power with a special status are highlighted: it was formed on the basis of a decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which was formalized in the form of a resolution, and the legal status is determined at the level of law; is the central body of the executive power, the activity of which is controlled and accountable to the Cabinet of Ministers of Ukraine; is responsible to the Verkhovna Rada of Ukraine; it is the sole state body; its main purpose is to ensure the implementation of the state anti-corruption policy.

It has been established that the specificity of the National Agency for the Prevention of Corruption as a subject of special competence in the field of ensuring the implementation of anti-corruption policy will consist in the normatively fixed identification of its position in public relations, which are formed regarding the implementation of anti-corruption policy and will be manifested during the application of its powers.

Attention has been focused on the fact that the statement about the main functional purpose of National Agency for the Prevention of Corruption as a body empowered to prevent corruption is erroneous. It was established that there is a substitution of the related concepts "entity of corruption prevention" and "entity of ensuring the implementation of anti-corruption policy", which can be used to identify the same entity, but these are not identical concepts.

Key words: anti-corruption policy, central executive body, National Agency for the Prevention of Corruption, special competence, special legal status.

Детермінація місця Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК; Національне агентство) у забезпеченні реалізації антикорупційної політики опосередкована віднесенням останнього до органів спеціальної компетенції щодо означеної сфери суспільних відносин. Відповідно, до ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику [1]. При цьому, така нормативно визначена конкретизація функціонального призначення НАЗК додатково змістовно оновлюється через адаптацію антикорупційної політики до міжнародних стандартів та стандартів Європейського Союзу у цій сфері, що втілено у положеннях Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» [2]. Таким чином, НАЗК суттєво не змінило своїх функцій та повноважень, але вони набули якісно нових рис, які не знайшли належного наукового обґрунтування. Проблематика виокремлення системи суб'єктів забезпечення реалізації антикорупційної політики у цілому є актуальною та такою, що потребує доктринального аналізу. Саме тому, важливого значення набуває теоретичне осмислення та характеристика Національного агентства з питань запобігання корупції як суб'єкта забезпечення реалізації антикорупційної політики в Україні.

Основу для здійснення цього дослідження сформовано з висновків, які стосуються правового статусу центральних органів виконавчої влади та тих, які визначають засади запобігання корупції та пов'язаних з нею питань. Вказана проблематика є предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: В.М. Бевзенко, Л.Р. Біла-Тіунова, К.В. Бондаренко, Т.І. Білоус-Осінь, Д.В. Гудков, О.Р. Дашковська, І.А. Дьомін, С.А. Задорожній, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломієць, О.І. Лавренова, Я.І. Маслова, Р.С. Мельник, Д.Г. Михайленко, Т.В. Хабарова, М.І. Хавронюк, О.П. Хамходера, М.М. Хиля та ряд інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено сфері запобігання корупції, питання визначення статусу НАЗК як суб'єкта спеціальної компетенції, що уповноважений забезпечувати реалізацію антикоруп-

ційної політики потребують уточнення та узагальнення, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Як відомо, положеннями Конституції України закріплено поділ державної влади на: законодавчу, судову та виконавчу (ст. 6 Конституції України) [3]. Виконавча влада реалізується органами виконавчої влади. Наявна система центральних органів виконавчої влади закріплена Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [4]. Правовий статус органів державної виконавчої влади можуть визначатись тривимірно через характеристики: а) цільового блоку, який містить у собі мету, завдання та функції; б) структурно-організаційного блоку, яким детерміновано схему організаційного підпорядкування структурних одиниць, розподіл завдань і функцій кожного структурного підрозділу, порядок взаємодії між структурними підрозділами, а також взаємодії з іншими органами (як державними, так і недержавними) та громадськістю; в) компетенційного блоку, якого сформовано із сукупності прав та обов'язків, предмета відання та функцій (компетенція) [5]. Основним елементом правового статусу, при цьому, виступатиме компетенція, яка доповнюється такими важливими елементами, як: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [6]. Правовий статус НАЗК виокремлюватиметься на підставі його віднесення до центральних органів виконавчої влади з спеціальним статусом.

Виходячи з того, що НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, його правовий статус визначатиметься такими положеннями: центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України або утворені відповідно до закону; загальні положення щодо функціонування центральних органів виконавчої влади поширюються на утворені Кабінетом Міністрів України центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, крім випадків, коли законодавством визначено інші особливості організації та порядку їх діяльності [4].

У цьому контексті О.І. Лавреновою, при здійсненні дослідження законодавства, яким визначається правовий статус конкретних центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, виділено критерії їх відмежування від інших центральних органів, наприклад: специфічні завдання та функції; порядок вирішення кадрових питань; порядок підконтрольності та підзвітності; специфічні гарантії діяльності для їх членів тощо [7, с. 115-119]. Таким чином, правовий статус НАЗК врегульовано первинно спеціальним антикорупційним законодавством, а не загальними положеннями законодавства про центральні органи виконавчої влади. При цьому, цього суб'єкта наділено такими загальними характеристиками, що притаманні для центральних органів виконавчої влади [8], до яких віднесемо: 1) є суб'єктом державного апарату; 2) його уповноважено на реалізації державної виконавчої влади; 3) є окремою інституцією в організаційному та функціональному відношенні; 4) його сформовано у встановленому законом порядку; 5) є наділеним компетенцією, що реалізується виключно на підставі та на виконання закону; 6) має статус юридичної особи тощо.

Проаналізувавши положення антикорупційного законодавства [1], виокремимо спеціальні ознаки, що притаманні НАЗК як центральному органу виконавчої влади з спеціальним статусом:

1) його утворено на підставі рішення Кабінету Міністрів України, якого оформлено у формі постанови [9], а статус визначено на рівні закону [1];

2) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого підконтрольна та підзвітна Кабінетові Міністрів України;

3) несе відповідальність перед Верховною Радою України;

4) є єдиноначальним державним органом;

5) його діяльність спрямовано на забезпечення реалізації державної антикорупційної політики тощо.

Специфіка НАЗК як суб'єкта спеціальної компетенції в сфері забезпечення реалізації антикорупційної політики полягатиме в нормативно закріпленій ідентифікації його становища в суспільних відносинах [10], які складаються з приводу реалізації антикорупційної

політики та проявлятимуться під час застосування його повноважень.

Зазначимо, що повноваження НАЗК поширюється на всю територію України без створених територіальних підрозділів на рівні областей, районів, міст тощо. Одночасно, їх превалюючим ідентифікатором є запобігання корупції, що охоплюєватиме: моніторинг діяльності органів публічної влади; безпосередній захист прав та свобод громадян; забезпечення інформаційної відкритості у суспільстві стосовно стану корупції та результативності антикорупційних заходів; організація просвітницької роботи з населенням та окремими соціальними групами тощо [11]. Масловою Я.І. слушно виділено особливості статусу НАЗК під час діяльності, пов'язаної з запобіганням та протидією корупції, наприклад: запобігання та протидія корупції є специфічною адміністративною діяльністю, що є зовнішнім виразом реалізації завдань спеціалізованих антикорупційних органів, що мають на меті недопущення за допомогою специфічних адміністративних засобів вчинення корупційних діянь з метою забезпечення публічного інтересу (включаючи НАЗК); публічний інтерес в діяльності НАЗК конкретизується шляхом основних повноважень даного антикорупційного органу, типу, проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, погодження антикорупційних програм, здійснення контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, забезпечення функціонування реєстрів тощо; НАЗК застосовує конкретно визначені способи, методи, форми для забезпечення публічного інтересу – запобігання корупції [12, с. 394].

Слід акцентувати увагу на тому, що є помилковим твердження про основне функціональне призначення НАЗК як органу, якого наділено повноваженнями щодо запобігання корупції. У цьому випадку спостерігається підміна понять, оскільки основним призначенням НАЗК є забезпечення формування та реалізації антикорупційної політики. Це означає, що вказаний суб'єкт може бути віднесений до органів, яких уповноважено на запобігання корупції. При цьому, підставами такого віднесення є наявність повноважень щодо забезпечення формування та реалізації антикорупційної полі-

тики. Тобто, за допомогою категорій «суб'єкт запобігання корупції» та «суб'єкт забезпечення реалізації антикорупційної політики» можуть позначатись одні й ті ж суб'єкти, але це не тотожні поняття.

Повноваження НАЗК щодо забезпечення формування та реалізації антикорупційної політики є нормативно передбаченими правами і обов'язками, переважна більшість яких визначені у статті 11 Закону України «Про запобігання корупції». Можливим видається виокремлення груп повноважень цього суб'єкта спеціальної компетенції в сфері забезпечення реалізації антикорупційної політики залежно від їх спрямування шляхом виділення:

1) політичних повноважень (наприклад, підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики);

2) управлінських повноважень (наприклад, організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції; погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи);

3) організаційних повноважень (наприклад, координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції);

4) нормативних повноважень (наприклад, розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії; формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань);

5) забезпечувальних повноважень (наприклад, проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;

проведення аналізу статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції; здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб).

Реалізація повноважень Національним агентством незалежно від їх спрямування здійснюється у визначених правових формах. Станом на теперішній час, у більшості наукових праць термін «форма державного управління», враховуючи сучасні тенденції розвитку національного законодавства, а також погляди європейських вчених, трансформовано в термін «інструмент публічної адміністрації». Йдеться про зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізованих у межах визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату [13, с. 164].

Отже, Національне агентство реалізовуватиме надані повноваження шляхом: прийняття нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії, укладання адміністративних договорів, а також вчинення юридично значущих дій.

Підсумовуючи зазначимо, що Національне агентство з питань запобігання корупції можна охарактеризувати через сукупність загальних та спеціальних ознак, які йому притаманні як центральному органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Реалізація повноважень НАЗК здійснюється у межах обраної форми за допомогою застосування певних методів та у визначений спосіб та в цілому відображає місце цього органу в системі суб'єктів спеціальної компетенції, яких уповноважено на забезпечення реалізації та формування антикорупційної політики. Доцільним видається подальше дослідження принципів взаємодії Національного агентства з іншими суб'єктами забезпечення реалізації антикорупційної політики та інститутами громадянського суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1893-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 20.12.2022).
2. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#top> (дата звернення: 18.12.2022).
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 19.12.2022).
4. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 19.12.2022).
5. Берlach. А.І. Теоретичні основи адміністративно-правового статусу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). С. 95-103.
6. Даниленко А.П. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування: теоретико-правовий аспект. *Право і суспільство*. 2013. № 6. С. 187-190
7. Лавренова О. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 115-119.
8. Ківалов С.В. Адміністративне право: навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної форми навчання) / С.В. Ківалова, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.І. Білоус-Осінь. Одеса: Фенікс, 2019. 136 с. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/12119> (дата звернення: 20.12.2022).
9. Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.12.2022).
10. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
11. Пухкал О., Тіньков А. Роль громадянського суспільства у протидії політичній корупції в Україні. *Теорія та історія державного управління*. 2013. URL: [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_02\(17\)/13.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_02(17)/13.pdf) (дата звернення: 20.12.2022).
12. Маслоva Я.І. Цифрове реформування діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 8. С. 392–395.
13. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.