

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

REGARDING THE DETERMINATION OF SUBJECTS ENSURING THE IMPLEMENTATION OF THE ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE

Славицька А.К., к.ю.н.,
Народний депутат України,
Верховна Рада України

Стаття присвячена дослідженню системи суб'єктів забезпечення реалізації антикорупційної політики в Україні. Виділено положення профільного законодавства, які стосуються суб'єктного виміру забезпечення реалізації антикорупційної політики: 1) передбачено обов'язковість врахування принципів антикорупційної політики у діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, Верховної Ради України; 2) встановлено зобов'язання Національного агентства з питань запобігання корупції виконувати відповідну державну антикорупційну програму з виконання антикорупційної стратегії; 3) передбачено, що антикорупційна політика має на меті досягнення конкретних результатів, що досягаються шляхом виконання певних заходів конкретними виконавцями; 4) виокремлено консультативно-дорадчі органи, що сприяють реалізації антикорупційної політики; 5) виокремлено: а) спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; б) орган, що уповноважено на забезпечення формування та реалізацію державної антикорупційної політики тощо. Запропоновано виокремлення широкого та вузького підходів до тлумачення системи суб'єктів, що забезпечують реалізацію антикорупційної політики.

Встановлено, що вузький підхід до трактування системи суб'єктів забезпечення реалізації антикорупційної політики передбачає віднесення до них виключно тих, що: а) наділені спеціальними повноваженнями, які складають зміст забезпечення реалізації антикорупційної політики; б) є визначеними виконавцями щодо виконання конкретних стратегічних цілей антикорупційної політики. Зазначено, що один і той самий суб'єкт може належати як до першої, так і до другої групи залежно від виду діяльності, яку він здійснює. Виокремлено суб'єктів загальної та спеціальної компетенції, що наділені повноваженнями у сфері забезпечення антикорупційної політики.

Ключові слова: антикорупційна політика, суб'єкт владних повноважень, загальна компетенція, спеціальна компетенція, реалізація забезпечення антикорупційної політики.

The article is devoted to the study of the system of entities ensuring the implementation of anti-corruption policy in Ukraine. The provisions of the relevant legislation relating to the subject dimension of ensuring the implementation of the anti-corruption policy are highlighted: 1) it is stipulated that the principles of the anti-corruption policy must be taken into account in the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine, other state authorities, local self-government bodies, and the Verkhovna Rada of Ukraine; 2) the obligation of the National Agency for the Prevention of Corruption to implement the relevant state anti-corruption program for the implementation of the anti-corruption strategy is established; 3) it is provided that the anti-corruption policy aims to achieve specific results, which are achieved through the implementation of certain measures by specific actors; 4) consultative and advisory bodies contributing to the implementation of anti-corruption policy have been singled out; 5) the following are highlighted: a) specially authorized entities in the field of anti-corruption; b) the body authorized to ensure the formation and implementation of the state anti-corruption policy, etc.

It is proposed to distinguish broad and narrow approaches to the interpretation of the system of subjects that ensure the implementation of anti-corruption policy. It has been established that a narrow approach to the interpretation of the system of subjects for ensuring the implementation of anti-corruption policy involves assigning to them only those that: a) are endowed with special powers that make up the content of ensuring the implementation of anti-corruption policy; b) are designated executors in the implementation of specific strategic goals of the anti-corruption policy. It is noted that one and the same subject can belong to both the first and the second group, depending on the type of activity he carries out. Subjects of general and special competence, empowered in the field of ensuring anti-corruption policy, have been singled out.

Key words: anti-corruption policy, subject of authority, general competence, special competence, implementation of anti-corruption policy.

Станом на теперішній час відбувається постійний процес інтеграції України до Європейського Союзу, що впливає на усі сфери суспільних відносин. Не виключенням є діяльність щодо забезпечення реалізації антикорупційної політики. Одночасно, корупція володіє ознакою комплексної суспільної небезпечності, тому запобігання корупції визнається одним із ключових напрямків правової політики в Україні, який виокремлено в окремий напрям – антикорупційну політику. Означеному сприяє прийняття Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки». В умовах, коли, з одного боку, сформовано порівняно оновлену систему суб'єктів, що забезпечують реалізацію антикорупційної політики, а з іншого – нормативно встановлено оновлені змістовні характеристики антикорупційної політики, проблематика виокремлення системи суб'єктів забезпечення реалізації антикорупційної політики є актуальною та такою, що потребує доктринального осмислення. Саме тому, важливого значення набуває теоретичне осмислення та характеристика антикорупційних програм органів державної влади як способу втілення антикорупційної політики.

Дослідження корупції та пов'язаних з нею питань досліджувались вітчизняними та зарубіжними науковцями, зокрема, такими як: Д.В. Гудковим, О.Р. Дашковською, І.А. Дьомініним, С.А. Задорожнім, Т.О. Коломі-

єць, Я.І. Масловою, Д.Г. Михайленко, Т.В. Хабаровою, М.І. Хавронюком, О.П. Хамходерою та іншими. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено сфері запобігання корупції, питання визначення системи суб'єктів, що уповноважені забезпечувати реалізацію антикорупційної політики потребують уточнення та узагальнення, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Впорядкування суспільних відносин, що пов'язані з реалізацією антикорупційної політики неможливо без тих уповноважених суб'єктів (органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень), які будуть сприяти реалізації, контролювати та в цілому застосовувати відповідні антикорупційні інструменти, які передбачені Законом України «Про запобігання корупції» [2]. У теорії права позначення суб'єктів, які уповноважені на впорядкування певних відносин здійснюються через категорії «інституційного механізму» чи «інституційного забезпечення». Так, інституційний механізм є структурним елементом комплексного механізму державного управління, так як останній включає сукупність економічних, мотиваційних, суб'єктно-організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління на їх діяльність з метою узгодження інтересів взаємодіючих учасників

[3, с. 16]. Сутність інституційного забезпечення в тому, щоб включити в рамки аналізу процесів правового регулювання всю систему інституцій, які у цьому задіяні [4].

Не виключенням є інституційний механізм забезпечення реалізації антикорупційної політики. У профільному законодавстві, яке стосується реалізації антикорупційної політики (закони України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» [1] та «Про запобігання корупції» [2]) визначено окремі положення що стосуються обраної проблематики, а саме:

1) передбачено обов'язковість врахування принципів антикорупційної політики під час: а) розроблення та впровадження програмних документів Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади з метою забезпечення ефективного запобігання корупції в усіх сферах державної політики; б) врахування у діяльності органів місцевого самоврядування; в) під час розгляду і прийняття законів Верховною Радою України;

2) встановлено зобов'язання Національного агентства з питань запобігання корупції виконувати відповідну державну антикорупційну програму;

3) визначено, що антикорупційна політика має на меті досягнення конкретних результатів, що досягаються шляхом виконання певних заходів конкретними виконавцями (станом на теперішній час така програма реалізації антикорупційної політики не прийнята);

4) виокремлено консультативно-дорадчі органи, основним завданням яких є сприяння координації дій органів державної влади щодо реалізації антикорупційної політики, підготовки пропозицій щодо її формування – Координаційна робоча група з питань антикорупційної політики, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України;

5) виокремлено: а) спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції), які забезпечують реалізацію антикорупційної політики шляхом застосування превентивних та каральних заходів у разі потреби; б) орган, що уповноважено на забезпечення формування та реалізацію державної антикорупційної політики – Національне агентство з питань запобігання корупції тощо.

Таким чином, можливим є виокремлення широкого та вузького підходів до тлумачення системи суб'єктів, що забезпечують реалізацію антикорупційної політики.

Відповідно, до широкого підходу, систему суб'єктів забезпечення реалізації антикорупційної політики формуватимуть будь-які державні органи, органи місцевого самоврядування та суб'єкти, що виконують публічно-владні повноваження через потребу дотримання ними принципів антикорупційної політики. При цьому, серед цих суб'єктів можливо виокремити тих, що наділені спеціальною компетенцією. Обґрунтуванням останньої тези слугуватиме особливість управлінської діяльності в цілому: органи загальної компетенції здійснюють діяльність разом з вирішенням інших завдань, віднесених до їх компетенції, а органи спеціальної компетенції виконують конкретні завдання в визначеній сфері суспільних відносин [5, с. 87; 6, с. 104]; традиційно до органів загальної компетенції відносять: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України [7, с. 153]; до суб'єктів спеціальної компетенції відносять тих, які в якості основних функцій беруть участь у публічному адмініструванні у визначеній сфері [8, с. 80].

Щодо антикорупційної сфери або сфери запобігання корупції, Я.І. Масловою до суб'єктів запобігання корупції віднесено: державні органи, яких наділено повноваженнями щодо протидії та запобігання корупції. Залежно від компетенції, виокремлено: а) суб'єктів загальної компетенції (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України,

Президент України); б) суб'єктів спеціальної компетенції (Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру) [9]. Натомість, О. Пархоменко-Куцевіл, відносить до цих органів такі: 1) Національне антикорупційне бюро України; 2) Національне агентство з питань запобігання корупції; 3) органи Національної поліції України; 4) органи прокуратури, зокрема Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру; 5) Державне бюро розслідувань; 6) Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; 7) Вищий антикорупційний суд [10, с. 34].

Звернемо увагу, що такий підхід потребує певного уточнення. По-перше, сфера запобігання корупції та сфера забезпечення реалізації антикорупційної політики – це різні поняття. По-друге, виокремлення суб'єктів спеціальної компетенції, необхідно здійснювати залежно від функціонального критерію досліджуваних функцій.

Щодо вузького підходу до трактування системи суб'єктів забезпечення реалізації антикорупційної політики, до них буде віднесено виключно тих, що: а) наділені спеціальними повноваженнями, які складають зміст забезпечення реалізації антикорупційної політики; б) є визначеними виконавцями щодо виконання конкретних стратегічних цілей антикорупційної політики. При цьому, один і той самий суб'єкт може належати як до першої, так і до другої групи залежно від виду діяльності, яку він здійснює.

У такому разі, якщо суб'єкти запобігання корупції не будуть визначені виконавцями конкретних заходів антикорупційної політики, вони не входитьимуть до системи суб'єктів забезпечення реалізації антикорупційної політики. Прикладом можуть слугувати: Національне антикорупційне бюро України, що є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, на який покладасться попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [11]; Спеціалізована антикорупційна прокуратура, яка входить до складу системи прокуратури України, та виконує такі функції: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Крім того, до повноважень антикорупційних прокурорів належить надання дозволу на початок розслідування детективами Національного антикорупційного бюро України та рішення про передачу розслідуваної справи до суду [12].

Використовувати поділ суб'єктів забезпечення реалізації антикорупційної політики на тих, що наділені загальною та спеціальною компетенцією, згрупуємо їх наступним чином.

До органів загальної компетенції віднесемо:

– Верховну Раду України як найвищий орган законодавчої влади, приймає закони України та вносить зміни до них, зокрема в частині формування антикорупційної політики [13]. Відповідно це стосується і проведення парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції, затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;

– Кабінет Міністрів України, який відповідно до ст. 113, 116 Конституції України визнається вищим органом в системі органів виконавчої влади, за яким закріплено повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інші центральних органів виконавчої влади [13]. Метою функціонування Кабінету Міністрів України є забезпечення публічних інтересів,

а також здійснення належного публічного адміністрування в тих сферах суспільних відносин, в межах яких його наділено повноваженнями. Не виключенням є сфера забезпечення реалізації антикорупційної політики. Серед основних завдань, цього органу, можливо виокремити: затвердження державної програми по виконанню антикорупційної стратегії;

– Президента України, який впливає на суспільні відносини, що складаються в сфері забезпечення реалізації антикорупційної політики як глава держави відповідно до ст. 106 Конституції України. Також, Президента України наділено правом скасувати акти Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Основному Закону, правом підписувати закони, прийняті Верховною Радою України та правом «вето» щодо прийнятих Верховною Радою України законів у сфері оподаткування [13];

– керівників державних органів через забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

До органів спеціальної компетенції віднесемо:

– Національне агентство з питань запобігання корупції, яке відповідно до ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Вказаний орган є відповідальним перед Верховною Радою України та підзвітним Кабінету Міністрів України. Національне агент-

ство утворюється Кабінетом Міністрів України відповідно до Конституції України та інших законів України [2];

– консультативно-дорадчі органи: Національну раду з питань антикорупційної політики при Президентові України щодо підготовки та подання Президентові України пропозицій по вдосконаленні антикорупційної політики, а також Координаційну робочу групу з питань антикорупційної політики [2].

Окремо зазначимо, що інститути громадянського суспільства (наприклад, громадські організації) впливають на забезпечення реалізації антикорупційної політики, але вони позбавлені відповідних державно-владних повноважень. Відповідно, включати їх до системи суб'єктів забезпечення реалізації антикорупційної політики є недоцільним.

Підсумовуючи зазначимо, що діяльність суб'єктів забезпечення реалізації антикорупційної політики, здійснюється у відповідності до норм чинного законодавства та відповідно до міжнародних стандартів в означеній сфері. Останні займають одне із головних позицій у формуванні антикорупційної політики, що пояснюється існуванням в Україні примату міжнародного права і, відповідно, перевагою норм міжнародних договорів над національним законодавством у випадку колізії. Для формування цілісного уявлення про систему суб'єктів забезпечення антикорупційної політики, необхідним є аналіз правового статусу кожного з цих суб'єктів, а також визначення принципів їх взаємодії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#top> (дата звернення: 18.12.2022).
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1893-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 20.12.2022).
3. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
4. Ткачова О. К. Теоретичні основи інституційних механізмів державного управління митною справою. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 6. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=587> (дата звернення: 20.12.2022).
5. Макаренко О.Ю. Специфіка державного регулювання відносин користування надрами: органи загальної, спеціальної компетенції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 85-94.
6. Саєнко М.І. Суб'єкти спеціальної компетенції, які здійснюють державний контроль у сфері фінансових послуг: поняття та фінансово-правові особливості. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2011. Вип. 2. С. 102-113.
7. Маньгора Т.В. Органи спеціальної компетенції, які здійснюють нагляд та контроль сільського господарства. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2019. № 9. С. 150-160.
8. Макушев П. В. Місце органів спеціальної компетенції в системі суб'єктів публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 3. С. 78-86.
9. Маслова Я.І. Національне антикорупційне бюро України в системі суб'єктів запобігання корупції. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2021. № 3(73). С. 174–179. URL: http://law.stateandregions.zp.ua/archive/3_2021/33.pdf
10. Пархоменко-Куцевіл О. Розвиток системи антикорупційних інституцій в Україні. *Theory and history of Public Administration. Public Administration and Local Government*, 2018, issue 3(38). p. 33-38.
11. Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України: Закон України від 19.10.2021 року № 1810-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1810-20#n55> (дата звернення: 12.12.2022).
12. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального Прокурора: Наказ Генерального прокурора від 05.03.2015 р. № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text> (дата звернення: 12.12.2022).
13. 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 р.).