

УДК 342.9:179

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.4.14>

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

**Постановка проблеми.** У процесі розбудови сучасної правової, демократичної та соціально орієнтованої держави суттєвого значення набуває розробка власної стратегії розвитку всіх сфер життєдіяльності держави – економічної, соціальної, політичної, духовної, культурної тощо. Розробка та ефективне впровадження вказаних стратегій дозволить забезпечити високі соціальні стандарти життя як для сучасного, так і майбутнього покоління населення і дозволить вирішити перш за все проблеми соціально-економічного розвитку країни [1, с. 3].

Однак соціально-політичні та економічні потрясіння, що відбулися в Україні починаючи з кінця 2013 року, зумовили низку негативних наслідків, до яких можна віднести: зниження темпів розвитку національної економіки, збільшення зовнішнього валютного боргу, зниження темпів промислового виробництва, збільшення розміру базових ставок за банківськими кредитами, девальвацію національної валюти, зниження рівня життя населення та збільшення безробіття, загрозливий для існування країни рівень корупції<sup>1</sup>, тимчасову окупацію Автономної Республіки Крим та частини територій Луганської та Донецької областей тощо.

Починаючи з 2014 року Україна запровадила чимало важливих реформ, зокрема у сфері запобігання корупції. З моменту ратифікації низки міжнародних антикорупційних конвенцій приєднання України до міжнародної групи держав проти корупції, розробки та прийняття нового законодавства у сфері протидії корупції, впровадження антикорупційних ініціатив ЄС проти-

дія корупції набула послідовного політичного і правового забезпечення. З огляду на те коло завдань, що стоять перед органами публічної адміністрації в рамках реалізації антикорупційної політики, роль органів Національного агентства з питань запобігання корупції у цьому процесі є дуже важливою.

Варто зазначити, що діяльність органів публічної адміністрації, зокрема Національного агентства з питань запобігання корупції, у сфері протидії корупції має певні досягнення. Згідно з офіційними даними судової статистики, судами притягнуто до адміністративної відповідальності 2013 року – 1,7 тис. осіб, 2014 року – 1,9 тис., 2015 року – 1,8 тис., 2016 року – 1,9 тис., 2017 року – 2,5 тис., 2018 року – 4,1 тис. [2, с. 1]. Показово, що відповідно до звіту про антикорупційну діяльність, що підготовлений Національним агентством з питань запобігання корупції в Україні: кількість осіб, щодо яких були розглянуті справи у 2020 році (7 160), зменшилась стосовно 2019 року на 26%; у деклараціях за 2020 рік виявлено невідповідностей на 497 млн грн; частка справ, які закриваються через малозначність, зросла до 21%. Це свідчить про негативну тенденцію, адже більшість корупційних правопорушень не можуть бути малозначними; штрафи у 2020 році застосовано до 4582 осіб (-100 осіб стосовно 2019 року). Середній розмір штрафу залишається низьким: у 2019 році – 1129 грн, у 2020 році – 1055 грн; сума штрафів за корупційними статтями КУпАП становить 4 831 745 гривень; зменшилась кількість судових рішень про закриття справи (з 52% у 2019-му до 36% у 2020 році) [3]. Про наявність ознак «кризи» у цій сфері свідчить також кількість корупційних кримінальних правопорушень. Так, загальна кількість облікованих корупційних кримінальних правопорушень у 2020 році становила 7 962 (на 31 грудня 2020 року). Найпоширеніші порушення в 2020 році були за такими статтями: 51% – зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України);

<sup>1</sup>Показово, що відповідно до даних міжнародної організації “Transparency International”, що формує міжнародний рейтинг країн стосовно сприйняття корупції, Україна в 2013 року посіла 144-е місце у світі, набравши 25 балів, 2014 року – 142-е місце (26 балів), 2015 року – 130-е місце (27 балів), 2016 року – 131-е місце (29 балів), 2017 року – 130-е місце (30 балів), 2018 року – 120-е місце з-поміж 180 країн (32 бали), в 2019 році посіла 119-е місце, набравши 30 балів, у 2020 році посіла 117-е місце (33 бали). Corruption perceptions index. Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>.

20,2% – прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України); 16,9% – пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК України).

Ці показники були відзначені на пресконференції Президента України В.О. Зеленського. Однак, незважаючи на те, що у процес впровадження конкретних заходів залучені не лише правоохоронні органи, а й уся система органів публічної адміністрації, громадські організації та громадськість, рівень корупції залишається загрозливим для національної безпеки країни.

Незважаючи на деякі позитивні зрушення, аналіз правозастосовчої практики правоохоронних органів, матеріалів кримінальних справ, узагальнення судової практики, вивчення громадської думки свідчать про високу латентність цього явища, про зміни форм корупційних проявів, «підвищення ціни за корупційні послуги, що зумовлено зростанням витрат, що пов'язані з їх наданням».

У зв'язку із зазначеним зміст антикорупційних заходів, правові та організаційні засади діяльності уповноважених суб'єктів вимагають наукової розробки, від ступеня і глибини якої безпосередньо залежить їхня ефективність.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

У науковій літературі різним аспектам правових механізмів протидії корупції неодноразово приділялась увага відомих учених, таких як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, А.І. Берлач, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Т.С. Курило, С.С. Серьогін, Т.М. Супрун, В.А. Суханов, О.П. Рябченко та ін. Проте нині постало питання щодо необхідності перегляду наявних наукових підходів та поглядів до сутності та змісту правових механізмів протидії корупції.

Аналіз теоретичних поглядів указаних учених дав змогу оцінити стан проблем, що досліджуються, визначити коло питань, які взагалі не були предметом наукового пошуку. Водночас відсутність досліджень із вказаної проблематики негативно позначається на розвитку теоретичних та практичних аспектів діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції.

**Мета запропонованої наукової статті** – аналіз правових засад реалізації адміністративно-правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції.

**Виклад основного матеріалу.** Переходячи до предмета дослідження, варто зазначити, що

нині питання правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації у сфері запобігання корупції належать до числа дискусійних. Про це свідчить постійна наукова дискусія стосовно класифікації нормативно-правових актів, ефективності наявного законодавства, напрямів удосконалення нормативного забезпечення у цій сфері.

М.В. Романов зазначає, що антикорупційне законодавство – це система спеціальних норм, предметом правового регулювання яких є суспільні відносини, що складаються в різних сферах життя з приводу визначення корупційних проявів, формулювання заходів попередження і запобігання ним, створення системи антикорупційних органів та суб'єктів протидії корупції, окреслення діянь, які створюють склад корупційних правопорушень і встановлення норм, які передбачають юридичну відповідальність за вчинення корупційних діянь [4, с. 14–16].

Майже аналогічний висновок робить Т.В. Хабарова у дослідженні «Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні». Вчена зазначає, що антикорупційне законодавство охоплює велике коло суспільних відносин, що складаються в різних сферах життя з приводу запобігання, протидії та боротьби із корупцією. На думку вченої, антикорупційне законодавство України залежно від його змісту та предметної спрямованості умовно поділяється на певні групи, зокрема: нормативно-правові акти, які містять положення щодо загальносоціальної протидії та запобігання корупції; нормативно-правові акти, які визначають правовий статус суб'єктів, уповноважених на реалізацію антикорупційної політики; нормативно-правові акти, які визначають механізми реалізації антикорупційних заходів тощо.

Безумовно, наведений підхід заслуговує уваги, адже вчена систематизує нормативно-правові акти за певними напрямками. Водночас наведена позиція зумовлює закономірне запитання: «Чи можливе практичне застосування такої системи нормативно-правових актів, чи здатен «рядовий» державний службовець її застосовувати у повсякденній правозастосовній діяльності?». Подібні теоретичні висновки, тобто такі, що не можуть бути запроваджені в повсякденній практичній діяльності, містяться у значній кількості наукових досліджень із такої наукової проблематики.

Водночас ми підтримуємо позицію професора С.О. Шатрави, О.В. Іванова, які нормативно-правові акти, норми яких регулюють відповідні відносини у антикорупційній сфері, систематизують залежно від юридичної сили, а саме: Конституція України, стратегічні нормативно-правові акти (доктрини, програми, концепції), закони України, міжнародні і міждержавні договори, ратифіковані вищим законодавчим органом, підзаконні нормативно-правові акти: акти Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти Національного агентства з питань запобігання корупції [2, с. 55; 5, с. 46–47]. На нашу думку, наведена класифікація є досить простою та може бути застосована в повсякденній правозастосовчій діяльності уповноваженого органу.

Отже, Конституція України здійснює первинну легалізацію суспільних відносин, що виникають під час діяльності органів публічної адміністрації у сфері протидії корупції. Так, зокрема:

– ст. 8 закріплює, що Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй;

– ч. 2 ст. 19 закріплює, що 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. Саме ця норма зобов'язує суб'єктів дотримуватись встановлених Законом України «Про запобігання корупції» заборон, обмежень та інших загальнообов'язкових приписів, наприклад, вимог фінансового контролю [6, с. 76]. Крім того, О.В. Іванов, базуючись на наукових здобутках Т.В. Хабарової, зазначає, що за своїм змістом ст. 19 Конституції України є загальним та фундаментальним антикорупційним положенням, оскільки встановлює заборону будь-яких відхилень у діяльності публічних службовців від визначеної законом їхньої поведінки [2, с. 56].

Також Конституція України визначає базові елементи правового статусу суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері запобігання корупції, зокрема повноваження Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України [7]. Так, зокрема, Національне агентство з питань запобігання корупції утворюється Кабінетом Міні-

стрів України відповідно до Конституції України, є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітним Кабінету Міністрів України.

Наступною групою актів є закони України. Варто наголосити, що починаючи з 2014 року антикорупційне законодавство було суттєво оновлене. Це насамперед було зумовлене запровадженнями в Україні системними реформами. Так, у зазначений період було прийняті такі закони України: «Про запобігання корупції» від 14.10.2014; «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014; Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015; «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VII. Внесено зміни та доповнення в закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001, «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001, Кодекс України про адміністративні правопорушення тощо.

Серед підзаконних нормативно-правових актів для характеристики правових основ діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції визначальну роль відіграють: Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»; Постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 118 «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.10.2016 № 803-р «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади».

Не вдаючись до детального аналізу змісту нормативно-правових актів, зазначимо, що нині понад 90 нормативно-правових актів регулюють різні аспекти реалізації правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції. Водночас варто погодитися з О.В. Івановим, який зазначає, що «наявність значної кількості нормативно-правових актів не є гарантією їх ефективності та досконалості». Це насамперед зумовлено такими чинниками:

– по-перше, значна кількість нормативно-правових актів була прийнята в різний час, що може зумовити появу протиріч та колізій;

– по-друге, вказані нормативно-правові акти приймалися різними органами публічної адміністрації з різною метою і досить часто в них прослідковується відсутність єдиної

концепції, спрямованої на протидію корупції [2, с. 60];

– по третє, аналіз нормативно-правового забезпечення Національного агентства з питань запобігання корупції свідчить, що нині декілька нормативно-правових актів різної юридичної сили визначають зміст структурних елементів адміністративно-правового статусу цього органу публічної адміністрації. Так, зокрема, базовим нормативно-правовим актом, що закріплює компетенційний та цільовий блоки адміністративно-правового статусу, а саме основну мету, завдання, принцип, функції діяльності, а також повноваження, є Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 [8]. Разом із тим структурно-організаційний блок, а саме організаційні засади діяльності, планування роботи, порядок організації документообігу, порядок призначення Голови, форми роботи Національного агентства як колегіального органу, звітування про діяльність, визначені у Регламенті Національного агентства з питань запобігання корупції [9].

Крім того, частина компетенційного блоку адміністративно-правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції визначається у різних законах, зокрема у Законі України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001. Так, ч. 5 ст. 14 Закону визначено, що «Національне агентство з питань запобігання корупції встановлює визначення термінів «спонсорство», «треті особи», що вживаються в цьому Законі». Ч. 5, ст. 15 вказаного Закону зазначено, що «Національне агентство з питань запобігання корупції встановлює визначення термінів «вирішальний вплив», «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)», що вживаються в цьому Законі та законодавстві України про вибори» [10].

– по-четверте, нині відсутній єдиний нормативно-правовий акт, що закріплював би правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції, зокрема, Закон України «Про Національне агентство з питань запобігання корупції». На нашу думку, структура зазначеного нормативно-правового акта повинна включати:

а) цільовий блок: призначення (основна мета діяльності), завдання, функції Національного агентства з питань запобігання корупції;

б) структурно-організаційний блок: структура органу, схема організаційного підпорядкування структурних одиниць; схема розподілу завдань, функцій кожного структурного підроз-

ділу; порядок здійснення внутрішньої та зовнішньої взаємодії з громадськістю, звітності;

в) компетенційний блок: перелік повноважень, прав та обов'язків працівників Національного агентства з питань запобігання корупції.

Видається, що такий підхід дозволить уникнути дублювання завдань та функцій різних суб'єктів цієї сфери, більш чітко їх розмежувати та налагодити ефективну взаємодію між структурними підрозділами, а також з іншими органами публічної адміністрації, що позитивно впливають на діяльність указаних суб'єктів загалом та діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції зокрема.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що суспільні відносини, які виникають у сфері запобігання корупції, мають багатоаспектну юридичну природу і регулюються одразу ж декількома галузями права, зокрема: міжнародним, адміністративним, цивільним та ін.

Встановлено, що правові засади реалізації адміністративно-правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції – це система нормативно-правових актів, норми яких закріплюють зміст структурних елементів адміністративно-правового статусу цього органу публічної адміністрації, зокрема: цільовий блок: призначення (основна мета діяльності), завдання, функції Національного агентства з питань запобігання корупції; структурно-організаційний блок: структура органу, схема організаційного підпорядкування структурних одиниць; схема розподілу завдань, функцій кожного структурного підрозділу; порядок здійснення внутрішньої та зовнішньої взаємодії з громадськістю, звітності; компетенційний блок: перелік повноважень, прав та обов'язків працівників Національного агентства з питань запобігання корупції.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Бодунов С.Р. Публічне адміністрування іноземного інвестування в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2013. 20 с.
2. Іванов О.В. Адміністративно-правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 22 с.
3. Звіт антикорупційної діяльності 2020: НАЗК презентувало Уряду проект Національної доповіді. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:g1OdcPr19r0J:https://nazk.gov.ua/uk/novyny/zvityantykoryptsijnoyi-diyalnosti-2020-nazk-prezentuvalouaryadu-proyekt-natsionalnoyi-dopovidi/&hl=ru&strip=1&vwsr=0>.

4. Романов М.В. Основні засади запобігання корупції. ГО «Харківська правозахисна група». Харків : Права людини, 2017. 176 с.

5. Шатрава О.С. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах Національної поліції України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 433 с.

6. Войтов Г.В. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах і установах виконання кримінальних покарань України : дис. ... доктора філософії : 081. Одеса. 2021. 259 с.

7. Конституція України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

8. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20141014>.

9. Регламент Національного агентства з питань запобігання корупції : затв. від 12 квіт. 2016 р. № 1 в ред. від 26.07.2019. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr001884-16>.

10. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001. / *Верховна Рада України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14?find=1&ext=%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF#w1\\_2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14?find=1&ext=%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF#w1_2).

### **Продан А.О. ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

У статті досліджено правові засади реалізації адміністративно-правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції. Автором визначені теоретичні та практичні питання, що залишилися поза увагою вчених та потребують теоретичного та практичного вирішення з метою удосконалення діяльності суб'єктів антикорупційної діяльності, зокрема Національного агентства з питань запобігання корупції. Автором з'ясовано, що суспільні відносини, які виникають у сфері запобігання корупції, мають багатоаспектну юридичну природу і регулюються одразу ж декількома галузями права, зокрема: міжнародним, адміністративним, цивільним та ін. Встановлено, що правові засади реалізації адміністративно-правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції – це система нормативно-правових актів, норми яких закріплюють зміст структурних елементів адміністративно-правового статусу цього органу публічної адміністрації, зокрема: а) цільовий блок: призначення (основна мета діяльності), завдання, функції Національного агентства з питань запобігання корупції; б) структурно-організаційний блок: структура органу, схема організаційного підпорядкування структурних одиниць; схема розподілу завдань, функцій кожного структурного підрозділу; порядок здійснення внутрішньої та зовнішньої взаємодії з громадськістю, звітності; в) компетенційний блок: перелік повноважень, прав та обов'язків працівників Національного агентства з питань запобігання корупції. З метою комплексного урегулювання правових та організаційних засад діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та усунення недоліків в антикорупційному законодавстві запропоновано розробку та прийняття єдиного нормативно-правового акта, що закріплював би правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції, зокрема Закону України «Про Національне агентство з питань запобігання корупції».

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, корупція, теорія, практика, удосконалення, Національне агентство з питань запобігання корупції.

### **Prodan A.O. LEGAL BASIS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE NATIONAL AGENCY ON CORRUPTION PREVENTION**

The article examines the legal basis for the implementation of the administrative and legal status of the National Agency on Corruption Prevention. The author identifies theoretical and practical issues that were out of scientists' attention and need theoretical and practical solutions to improve the activities of anti-corruption actors, including the National Agency on Corruption Prevention. The content of law enforcement activities of the National Agency on Corruption Prevention is analyzed, positive and negative trends are highlighted.

Was made a review of some scientific studies, which focuses on some aspects of the classification of regulations, the rules of which regulate relations in the anti-corruption sphere. On the basis of which, through critical analysis, it was established that regulations in this area should be systematized depending on the legal force, namely: the Constitution of Ukraine, Strategic regulations (doctrines, programs, concepts), laws of Ukraine, international and interstate treaties ratified by the highest legislative body, bylaws: acts of the President of Ukraine, resolutions and orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine, regulations of the National Agency on Corruption Prevention. This classification is quite simple and can be applied in the daily law enforcement activities of the authorized body.

The author found that public relations that arise in the field of anti-corruption have a multifaceted legal nature and are governed by several branches of law, including international, administrative, civil, etc.

It is established that the legal basis for the implementation of the administrative and legal status of the National Agency on Corruption Prevention is a system of regulations, the rules of which fix the content of structural elements of the administrative and legal status of this public administration body, in particular: a) target unit; b) structural and organizational unit; c) the competence unit.

The factors influencing the effectiveness of legal regulation of the National Agency on Corruption Prevention are described. Based on the system analysis, they include the following: the presence of a significant number of

regulations that were adopted at different times; the lack of a single concept in the content of regulations aimed at combating corruption; simultaneous consolidation of various structural elements of the administrative and legal status of the National Agency on Corruption Prevention in regulations of various legal force; the lack of a single legal act that establishes the legal status of National Agency on Corruption Prevention.

In order to comprehensively regulate the legal and organizational framework of the National Agency on Corruption Prevention and eliminate shortcomings in anti-corruption legislation, it is proposed to develop and adopt a single legal act establishing the legal status of the National Agency on Corruption Prevention, in particular the Law of Ukraine on the prevention of corruption.

**Key words:** administrative and legal status, corruption, theory, practice, improvements, National Agency for the Prevention of Corruption.