DOI https://doi.org/10.51647/kelm.2020.8.2.22

MIEJSCE KRAJOWEJ RADY DS. POLITYKI ANTYKORUPCYJNEJ W SYSTEMIE PODMIOTÓW PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI

Oleksandr Oliinyk
student Naukowo-Badawczego Instytutu Prawa Publicznego (Kijów, Ukraina)
ORCID ID: 0000-0002-8783-1868
e-mail: OlekOliinyk@ukr.net

Adnotacja. W artykule, opierając się na analizie poglądów naukowych naukowców i norm obowiązującego ustawodawstwa, określono główne centralne i najwyższe organy władzy państwowej, które łącznie tworzą system podmiotów przeciwdziałających korupcji i kształtowaniu polityki antykorupcyjnej na Ukrainie. Przeanalizowano status prawny wszystkich trzech grup podmiotów przeciwdziałania korupcji w naszym państwie. Wyjaśniono znaczenie i specyfikę pracy Krajowej Rady ds. Polityki Antykorupcyjnej, a także sformułowano wniosek w sprawie jej miejsca w systemie organów przeciwdziałania korupcji.

Słowa kluczowe: korupcja, przeciwdziałanie korupcji, podmioty przeciwdziałania korupcji, Krajowa Rada ds. Polityki Antykorupcyjnej.

THE PLACE OF THE NATIONAL COUNCIL ON ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE SYSTEM OF ANTI-CORRUPTION ACTORS

Oleksandr Oliinyk
Applicant
Research Institute of Public Law (Kyiv, Ukraine)
ORCID ID: 0000-0002-8783-1868
e-mail: OlekOliinyk@ukr.net

Abstract. The article, based on the analysis of scientific views of scientists and current legislation, identifies the main central and higher authorities that together constitute the system of subjects of anti-corruption and anti-corruption policy in Ukraine. The legal status of all three groups of anti-corruption actors in our country has been analyzed. The significance and peculiarities of the work of the National Council on Anti-Corruption Policy have been clarified, as well as a conclusion has been drawn about its place in the system of anti-corruption bodies.

Key words: corruption, anti-corruption, anti-corruption actors, National Council for Anti-Corruption Policy.

МІСЦЕ НАЦІОНАЛЬНОЇ РАДИ З ПИТАНЬ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Олександр Олійник
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права (Київ, Україна)
ORCID ID: 0000-0002-8783-1868
e-mail: OlekOliinyk@ukr.net

Анотація. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених і норм чинного законодавства, визначено основні центральні та вищі органи державної влади, які у своїй сукупності становлять систему суб'єктів протидії корупції та формування антикорупційної політики в Україні. Проаналізовано правовий статус всіх трьох груп суб'єктів протидії корупції в нашій державі. З'ясовано значення й особливості роботи Національної ради з питань антикорупційної політики, а також сформовано висновок із приводу її місця у системі органів протидії корупції.

Ключові слова: корупція, протидія корупції, суб'єкти протидії корупції, Національна рада з питань антикорупційної політики.

Вступ. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР проголосила, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (Конституція України, 1996). З огляду на наведені конституційні положення основною ціллю функціонування держави загалом і її ключових елементів – органів державної влади – є суспільні інтереси, виражені у правах людини, закріплених і гарантованих законодавством. Розгалуженість державної влади дозволяє

розподіляти функції офіційних органів за різними напрямами, що забезпечує утвердження людських прав у кожній сфері соціального життя. Одним із найпріоритетніших напрямів сучасної державної політики, який диктується вимогами міжнародної спільноти, є протидія корупції. У цій галузі функціонує велике коло органів державної влади, серед яких особливе місце відведено Національній раді з питань запобігання корупції.

Основна частина. Питанням розбудови й ефективної роботи системи суб'єктів протидії корупції приділяли свою увагу такі вчені, як: Є.В. Невмержицький, В.І. Франчук, Ю.А. Коміссарчук, С.В. Максимов, І.М. Мацкевич, В.С. Овчинський, Г.Ф. Хохряков, С.С. Алексєєв, М.І. Мельник, В.О. Купрія, М.О. Сич та ін. Водночас питання статусу та місця Національної ради з питань антикорупційної політики все ще залишається неопрацьованим у науковій площині.

Мета статті полягає у тому, щоб розкрити коло суб'єктів протидії корупції держави, а також визначити місце серед них Національної ради з питань антикорупційної політики.

На наш погляд, проведення класифікації суб'єктів протидії корупції варто здійснювати таким чином, щоб групувати їх відповідно до широти повноважень і «впливовості» статусу, а також ступеня залученості у правовідносини протидії корупції. Через це насамперед до суб'єктів протидії корупції варто віднести вищі органи влади у країні: Президента України, Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України, на які покладається велике коло прав та обов'язків, окремі з яких стосуються антикорупційної сфери.

Зокрема, Президент України є главою держави та гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Він обирається народом на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (Конституція України, 1996). Окремі повноваження Президента стосуються антикорупційного сектору держави, наприклад: він призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора; має право вносити до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; утворює Національне антикорупційне бюро України; видає підзаконні нормативно-правові акти з питань проведення стратегічно орієнтованих заходів із протидії корупції в державі (Конституція України, 1996; Про Національне антикорупційне бюро України, 2014; Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», 2011; Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції, 2004; Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», 2015).

До суб'єктів протидії корупції належить єдиний законодавчий орган нашої держави – Верховна Рада України (Парламент) (далі – ВРУ). Основними повноваженнями Парламенту, у т. ч. у сфері протидії та запобігання корупції, є: розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб із посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України; призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України Голови Служби безпеки України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону; затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України тощо (Конституція України, 1996).

Ключовим і виключним правом ВРУ є прийняття законів, якими регламентуються: організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури; засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них тощо (Конституція України, 1996).

Третім вищим антикорупційним органом є Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), який відповідає за виконавчу гілку влади. Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII на КМУ покладено низку інших спеціальних організаційно-управлінських повноважень безпосередньо в антикорупційні галузі, відповідно до яких Уряд: утворює Національне агентство з питань запобігання корупції; достроково припиняє повноваження члена Національного агентства з питань запобігання корупції ;затверджує граничну чисельність працівників апарату Національного агентства з питань запобігання корупції за поданням його Голови; утворює та формує Громадську раду при Національному агентстві з питань запобігання корупції; визначає порядок організації та проведення конкурсу з формування Громадської ради при Національному агентстві; реалізує Антикорупційну стратегію шляхом затвердження та виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством; надсилає проекти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України, для проведення Національним агентством антикорупційної експертизи; затверджує порядок проведення спеціальної перевірки та форму згоди на проведення спеціальної перевірки тощо (Про запобігання корупції, 2014; Мешлякевич, 2015).

Тож Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України – це вищі органи влади, які спрямовують і забезпечують існування та розвиток нашої держави. У галузі протидії корупції ці інституції

демократії формують законодавчу та підзаконну основу такої протидії, організаційні, кадрові та функціональні засади інших органів боротьби з корупцією, зокрема правоохоронних; визначають правовий статус таких органів і їх владний інструментарій; розробляють і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави.

Водночас, незважаючи на виключні юридичні можливості щодо керівництва всім правоохоронним та антикорупційним сектором держави, ВРУ, КМУ та Президент України мають опосередковані повноваження. Так, ці органи формують основу протидії корупції, але фактично не протидіють їй. Зазначена функція покладається на іншу групу державних відомств – спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, до яких за ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 № 1700-VII належать органи прокуратури, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції (Про запобігання корупції, 2014). Кожен із зазначених органів відповідає за власний «кластер» антикорупційного сектору нашої держави, у зв'язку з чим повноваження кожного відомства є особливими та мають певну специфіку.

Розглядаючи роль кожного спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, відзначимо, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому законодавством, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави. До системи прокурорських органів, а саме до структури Офісу Генерального прокурора входить Спеціалізована антикорупційна прокуратура, котра очолюється заступником Генерального прокурора. На зазначений підрозділ покладаються виключні повноваження у сфері протидії корупції, які передбачають: а) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування кримінальних правопорушень Національним антикорупційним бюро України; б) виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань; в) забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень та оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду; г) запобігання незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності та необґрунтованому застосуванню до неї заходів процесуального примусу, виконання вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинене кримінальне правопорушення; ґ) підтримання публічного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, що розслідувалися Національним антикорупційним бюро України; забезпечення в межах компетенції відшкодування збитків, завданих корупційними кримінальними правопорушеннями тощо (Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора, 2020).

Спеціалізована антикорупційна прокуратура у своїй роботі безпосередньо співпрацює і Національним антикорупційним бюро України (далі – НАБУ), яке є відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, що вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції (Про Національне антикорупційне бюро України, 2014).

Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційну політику. У своїй роботі цей орган є відповідальний перед Верховної Радою України та підконтрольний і підзвітний КМУ. До основних повноважень Національного агентства належать:

− 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; статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції;

− розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації й оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії;

− підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проекту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;

− формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів із цих питань;

− організація проведення досліджень із питань вивчення ситуації щодо корупції тощо (Про запобігання корупції, 2014).

Особливим органом за своїм правовим статусом і колом повноважень у сфері запобігання та протидії корупції є Національна поліція України (далі – НПУ). Законом України «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 р. № 580-VIII визначено, що НПУ – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Необхідно зауважити, що у Законі прямо не закріплено положення щодо повноважень і функцій Національної поліції у сфері протидії та запобігання корупції в державі, однак відповідно до

інших нормативно-правових актів НПУ наділено досить вагомим колом функцій у визначеному напрямі. Наприклад, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII поліція є одним із суб'єктів процедури проведення спеціальної перевірки. Остання проводиться стосовно осіб, котрі претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад із підвищеним корупційним ризиком (Про запобігання корупції, 2014).

Інші повноваження НПУ стосуються протидії вчиненню корупційних правопорушень і злочинів. Зокрема, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) від 07 грудня 1984 р. № 8073-X поліція уповноважена складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (Кодекс України про адміністративні правопорушення, 1984). Крім адміністративних правопорушень, Національна поліція здійснює у своїй роботі протидію кримінальним правопорушенням, шляхом їх викриття, припинення та розслідування (Кримінальний процесуальний кодекс України, 2012; Кримінальний кодекс України, 2001).

Незважаючи на аналіз основних груп суб'єктів протидії корупції, питання щодо місця серед них Національної ради з питань антикорупційної політики залишається відкритим. Така колізія виникає із приводу того, що в основних законодавчих актах у сфері протидії корупції не наведено жодних положень із приводу статусу цього відомства.

Сьогодні існує тільки Указ Президента України «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» від 14 жовтня 2014 р. № 808/2014, у якому вказується про те, що Рада є консультативно-дорадчим органом при Президентові України. Основними завданнями Національної ради є: 1) підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації й удосконалення антикорупційної стратегії; 2) здійснення системного аналізу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції; 3) підготовка та надання Президентові України узгоджених пропозицій щодо поліпшення координації та взаємодії між суб'єктами, які здійснюють заходи у сфері запобігання і протидії корупції; 4) оцінка стану та сприяння реалізації рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Організації економічної співпраці та розвитку (OECD), інших провідних міжнародних організацій щодо запобігання і протидії корупції, підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у цій сфері; 5) сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції (Про Національну раду з питань антикорупційної політики, 2014).

Висновки. Підводячи підсумки проведеного дослідження, зауважимо, що нині в Україні функціонує велика кількість органів державної влади, які законодавством наділено повноваженнями у сфері протидії та запобігання корупції. Зазначені органи є неоднорідними через особливості правових статусів. Через це в загальному масиві суб'єктів протидії корупції розподіляються на дві основні групи: вищі органи влади або центральні суб'єкти антикорупційної галузі; спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції. У системі наведених органів Національну раду з питань антикорупційної політики не можна віднести до жодної із вказаних груп, зважаючи на її особливе юридичне становище як консультативно-дорадчого органу при Президентові України. Так, з одного боку, Національна рада не є вищим органом влади та не має такого широкого спектру повноважень, з іншого – її не можна вважати спеціально уповноваженим органом у сфері протидії корупції, по-перше, через те, що виключний перелік таких органів закріплено в законодавчих положеннях, по-друге, Рада не наділена повноваженнями щодо боротьби з корупцією, зокрема шляхом розслідування кримінальних корупційних правопорушень або складення адміністративного протоколу про пов'язане з корупцією правопорушення. Враховуючи наведені аспекти, а також завдання, які ставляться відповідним Указом Президента перед Національною радою з питань антикорупційної політики, її варто розглядати як створений Президентом України та функціонуючий при ньому спеціальний дорадчий орган, на який покладаються аналітичні, організаційні, координаційні, консультативні, науково-методичні функції в галузі протидії та запобігання корупції на території України. Національна рада діє в тісній співпраці з іншими суб'єктами протидії корупції, бере безпосередню участь у формуванні антикорупційної політики, але є цілком самостійним і незалежним, підконтрольним виключно Президенту України органом, у зв'язку із чим формує окрему управлінську ланку сектору запобігання та протидії корупції.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-X.
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР.
3. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI.
5. Мешлякевич Д.С. Система суб'єктів запобігання та протидії корупції. *Право.ua*. 2015. № 2. С. 94–101.
6. Про запобігання корупції від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII.
7. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора : наказ від 05 березня 2020 р. № 125.
8. Про Національне антикорупційне бюро України : закон від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII.
9. Про Національну раду з питань антикорупційної політики : указ від 14 жовтня 2014 р. № 808/2014.
10. Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» : указ від 05 жовтня 2011 р. № 964/2011.

11. Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції : указ від 09 лютого 2004 р. № 175/2004.
12. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ від 12 січня 2015 р. № 5/2015.

References:

1. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia [Code of Ukraine on Administrative Offenses]: kodeks, zakon vid 07.12.1984 № 8073-X.
2. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine] vid 28.06.1996 № 254k/96-VR
3. Kryminalnyi kodeks Ukrainy [Criminal Code of Ukraine]: zakon vid 05.04.2001 № 2341-III.
4. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy [Criminal Procedure Code of Ukraine]: zakon vid 13.04.2012 № 4651-VI.
5. Meshliakevych D.S. (2015). Systema subiektiv zapobihannia ta protydii koruptsii [System of subjects of prevention and counteraction to corruption]. *Pravo.ua*. № 2. S. 94–101.
6. Pro zapobihannia koruptsii [On prevention of corruption]: zakon vid 14.10.2014 № 1700-VII.
7. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Spetsializovanu antykoruptsiinu prokuraturu Ofisu Heneralnoho prokurora [On approval of the Regulations on the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of the Office of the Prosecutor General]: nakaz, polozhennia vid 05.03.2020 № 125.
8. Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy [About the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine]: zakon vid 14.10.2014 № 1698-VII.
9. Pro Natsionalnu radu z pytan antykoruptsiinoi polityky [On the National Council for Anti-Corruption Policy]: ukaz vid 14.10.2014 № 808/2014.
10. Pro pershocherhovi zakhody z realizatsii Zakonu Ukrainy "Pro zasady zapobihannia i protydii koruptsii" [On priority measures to implement the Law of Ukraine "On Principles of Prevention and Counteraction to Corruption"]: ukaz vid 05.10.2011 №964/2011.
11. Pro systemu zakhodiv shchodo usunennia prychyn ta umov, yaki spryiaiut zlochynnym proiavam i koruptsii [On the system of measures to eliminate the causes and conditions that contribute to criminal acts and corruption]: ukaz vid 09.02.2004 №175/2004.
12. Pro Stratehiiu staloho rozvytku "Ukraina – 2020" [On the Sustainable Development Strategy "Ukraine – 2020"]: ukaz, stratehiia vid 12.01.2015 №5/2015.