

Курінний Є. В.

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет
м. Запоріжжя, Україна*

ПОВНОВАЖЕННЯ НАЗК В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Роботу присвячено актуальній проблемі – загальній характеристиці повноважень НАЗК в умовах нестабільності антикорупційного законодавства України. Наведено варіанти системи вітчизняних органів протидії корупції та обрана її оптимальна модель. Показана провідна роль та високе місце Національного агентства в даній системі. Викладені повноваження зазначеної інституції (ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції»). Здійснене порівняння повноважень НАЗК з функціонуючими органами близької компетенції окремих постсоціалістичних європейських країн. Продемонстровано органічний зв'язок повноважень Нацагенства з його правами, передбаченими ст. 12 згаданого вище закону. Наголошено на часту змінність законодавчої фіксації повноважень цього органу. Звернено увагу на негативну роль Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020 про неконституційність окремих прав та обов'язків НАЗК. Зроблено висновки щодо існуючих особливостей законодавчої фіксації повноважень Нацагенства.

Вступ

Суспільне життя будь-якого державного утворення характеризують чимало соціальних чинників, які або сприяють всебічному розвитку держави – економічному, соціально-культурному, духовному, політичному та ін., або навпаки суттєво гальмують його, детермінуючи зневіру громадян, поступову деградацію суспільства та неминучий занепад держави.

Одним з головних таких негативних факторів можна вважати корупцію, іржа якої не тільки суттєво роз'їла конструкції

вітчизняного державного апарату, а й пустила свої глибокі, отруйні корені в українське суспільство, яке не дивлячись на певне збільшення кількості відповідних балів (з 25 у 2013 році до 33 у 2020 році) характеризується малооптимістичною стабільністю та продовжує демонструвати дуже високі показники індексу сприйняття корупції (117 місце зі 180 країн [1]).

Сутність корупції полягає у несправедливому розподілі державних ресурсів під впливом приватних інтересів.

Мова йде не лише про кошти, це можуть бути послуги, товари, будь-які можливості.

Корупція є не лише в державному, а й у приватному секторі. Наприклад, великий бізнес може бути залучений у великі корупційні схеми, впливати на вигідні рішення завдяки хабарям чи відкатам.

Окрім корупції політичної, є корупція побутова. Наприклад, своєрідне «подвійне оподаткування» може зустрітися в школі, коли батьки примусово здають на ремонт вікон, а навчальний заклад вже отримав на це кошти з бюджету.

Хай там як, коли держава не здатна прозоро та підзвітно регулювати свої процеси, люди намагаються адаптуватися і вмикають корупційний режим [2].

Корупція в Україні може супроводжувати людину протягом усього її життя, починаючи з пологового будинку і завершуючи вибором могили на цвинтарі. Більшістю вона сприймається як буденне, звичне явище без якого не можливо вчасно та належним чином вирішити ту чи іншу особисту чи сімейну, насамперед побутову, проблему. Корупцію неможна назвати такою собі новацією часів незалежності, вона набагато старша, її прояви можна було спостерігати в умовах суцільного дефіциту СРСР, і за царату, і за часів правління славетних українських гетьманів.

Масштаби успадкованої з минулих часів вітчизняної корупції у сучасний історичний період України ніскільки не зменшилася, а скоріше навпаки. Особливо це стосується різноманітних структур представницької, виконавчої та судової гілок влади, насамперед так званих вищих її ешелонів.

Невтішний стан з поширенням корупції в Україні свідчить не тільки про слабкість держави, значна частина апарату якої звикла працювати передусім на власний приватний інтерес, а й про хронічну корупційну хворобливість та незрілість

українського суспільства, домінування серед значної частини українських громадян хибних соціальних цінностей та пріоритетів.

За останні 5-7 років у нашій державі здійснено декілька важливих кроків щодо створення системи антикорупційних органів, функціонування яких має бути спрямоване на протидію корупції в Україні за допомогою усіх існуючих різновидів правового захисту. Серед цих інституцій особливе місце належить НАЗК (Національному агентству з питань запобігання корупції), основна діяльність якого присвячена профілактиці (превенції) цього негативного соціального явища, що суттєво відрізняє її від інших структур у роботі яких домінує використання засобів кримінально-правової охорони.

Щоб краще вивчити високе та специфічне соціальне призначення НАЗК, насамперед потрібно визначити його місце в системі вітчизняних антикорупційних органів та особливості законодавчої регламентації його прав та обов'язків, що характеризується насамперед значною нестабільністю. Саме розгляду цих питань будуть присвячені наступні сторінки даної праці.

1.1 НАЗК в системі антикорупційних органів України

Після підписання та синхронного ратифікування Верховною Радою України і Європейським парламентом 16 вересня 2014 року «Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом» та набуття нею повної юридичної чинності 1 вересня 2017 року після її ратифікації парламентами всіх 28 держав-членів ЄС, перед нашою державою з подвійною актуальністю постало питання інтенсифікації протидії корупції.

14 жовтня 2014 року можна вважати початком нового етапу зазначеної протидії, оскільки саме в цей день тодішнім українським Президентом були підписані три нормативно-правових акти, зміст яких безпосередньо був спрямований на боротьбу з антикорупційними проявами.

Зокрема, це Указ Президента України «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» № 808/2014 від 14 жовтня 2014 року, яким було затверджено відповідне положення де зазначалось, що Національна рада з питань антикорупційної політики (далі – Національна рада) є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.

Національна рада у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами та дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства, а також цим Положенням.

Основними завданнями Національної ради є:

1) підготовка та подання Президентові України пропозицій щодо визначення, актуалізації та вдосконалення 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 і 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.

Національна рада відповідно до покладених на неї основних завдань:

1) здійснює комплексну оцінку ситуації і тенденцій у сфері запобігання і протидії корупції в Україні, аналізує національне антикорупційне законодавство та заходи щодо його виконання;

2) здійснює моніторинг та аналіз ефективності реалізації антикорупційної стратегії, вносить пропозиції щодо поліпшення взаємодії органів, відповідальних за її імплементацію;

3) бере участь у підготовці для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроектів у сфері запобігання і протидії корупції;

4) готує пропозиції щодо законопроектів, проектів інших нормативно-правових актів у сфері запобігання і протидії корупції;

5) бере участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради

України про внутрішнє і зовнішнє становище України в частині реалізації антикорупційної політики;

6) організовує вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Національною радою, забезпечує висвітлення у засобах масової інформації результатів своєї роботи;

7) сприяє науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції, проведенню аналітичних досліджень, розробленню методичних рекомендацій у цій сфері;

8) готує пропозиції щодо підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у сфері запобігання і протидії корупції.

7. Національна рада утворюється у складі Голови, заступника Голови та інших членів, які беруть участь у її роботі на громадських засадах.

Головою Національної ради є Президент України, заступником Голови Національної ради – Керівник Офісу Президента України. Персональний склад Національної ради затверджує Президент України. У роботі Національної ради можуть брати участь міжнародні спостерігачі та консультанти. Основною організаційною формою роботи Національної ради є засідання, які проводяться за потребою.

Рішення Національної ради в разі потреби реалізуються шляхом видання в установленому порядку актів Президента України, внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів. Діяльність Національної ради є відкритою і гласною [3].

Другим нормативно-правовим актом від 14 жовтня 2014 року є Закон України № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України». Згідно положень цього закону, НАБУ є правоохоронним органом, який виявляє, припиняє і розкриває корупційні правопорушення і запобігає вчиненню нових [4].

Закон України № 1700-VII «Про запобігання корупції» став третім нормативно-правовим актом присвяченим протидії корупції, що був прийнятий 14 жовтня 2014 року [5].

Після набрання чинності цим законодавчим актом, в Україні більш-менш чіткіше почали вимальовуватися контури майбутньої антикорупційної моделі, що має дуалістичну конструкцію, перший рівень якої репрезентує НАЗК, що повинно забезпечувати напрямок адміністративно-правової охорони сфери протидії корупції, а основу другого рівня складатиме

НАБУ, на яке покладається функція кримінально-правової охорони.

Антикорупційна практика функціонування відповідних владних структур в Україні, дозволила виробити декілька підходів щодо визначення складових моделі системи антикорупційних органів.

Перший формат запропонований фахівцями НАЗК. За ним система антикорупційних органів в Україні поділена на два блоки державних структур – антикорупційні органи та залучені органи, а також дана система структурована за трьома головними функціональними напрямками – а) формування політики та запобігання корупції; б) розслідування та в) притягнення до відповідальності.

Зокрема, **функція формування політики та запобігання корупції** забезпечується таким антикорупційною інституцією як Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), що є органом виконавчої влади, перевіряє електронні декларації, звіти політичних партій та факти щодо наявності конфліктів інтересів; розробляє проекти Антикорупційної стратегії та Державної програми з її виконання; погоджує антикорупційні програми інших органів; взаємодії з викривачами; складає адміністративні протоколи про вчинення високопосадовців правопорушень, пов'язаних з корупцією; проводить антикорупційну експертизу проектів законів та актів уряду.

Залученими органами щодо реалізації згаданої вище функції є: а) Верховна Рада України, яка – ухвалює Антикорупційну стратегію, проводить тематичні парламентські слухання, антикорупційну експертизу законопроектів (у Комітеті з питань антикорупційної політики); б) Кабінет Міністрів України – затверджує Державну програму з виконання Антикорупційної стратегії; в) Міністерство юстиції України – здійснює антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, крім проектів законів.

Функція розслідування реалізується наступними антикорупційними органами: а) Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) – правоохоронний орган, розслідує корупційні злочини, які стосуються високопосадовців або великих сум державних коштів; б) Спеціальна антикорупційна прокуратура (САП) – самостійний підрозділ Офісу Генерального прокурора, здійснює процесуальне керівництво та підтримує

державне обвинувачення у ВАКС у провадженнях, у провадженнях, які належать до підслідності НАБУ; в) Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаних від корупційних злочинів та інших злочинів (АРМА – Агентство з розшуку та менеджменту активів) – управління такими активами (допоки вони під арештом).

Залученими органами щодо розслідування є: а) Національна поліція (НП) – орган виконавчої влади, розслідує більшість злочинів, у тому числі корупційних, які не належать до компетенції НАБУ та ДБР, складає адміністративні протоколи про вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією; б) Державне бюро розслідувань (ДБР) – правоохоронний орган, що розслідує окремі корупційні злочини, вчинені правоохоронцями та організованими групами; в) Служба безпеки України (СБУ) – орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який проводить оперативно-розшукову діяльність, у тому числі у корупційних злочинах; г) органи прокуратури – здійснюють процесуальне керівництво та підтримання обвинувачення у загальних судах у справах НП, ДБР, СБУ.

Функцію притягнення до відповідальності (антикорупційного судочинства) у якості антикорупційного органу виконує Вищий антикорупційний суд (ВАКС) – вищий спеціалізований суд у системі судоустрою України, здійснює розгляд проваджень про корупційні злочини, які розслідувалися НАБУ, ухвалює рішення як суд першої та апеляційної інстанції.

У ролі залученого органу щодо притягнення до відповідальності виступають загальні суди, що здійснюють розгляд кримінальних проваджень про корупційні злочини, які розслідували НП, ДБР, СБУ; справ за адміністративними протоколами, складеними НАЗК та НП; справ про притягнення до цивільно-правової відповідальності за корупційні правопорушення [6].

Інший варіант системи антикорупційних органів пропонує О.І. Пархоменко-Куцевіл, його складають сім відповідних структур:

- 1) органи прокуратури, у тому числі Спеціалізована антикорупційна прокуратура;
- 2) органи Національної поліції України;
- 3) Національне антикорупційне бюро України;
- 4) Національне агентство з питань запобігання корупції;

- 5) Державне бюро розслідувань;
- 6) Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаних від корупційних злочинів та інших злочинів;
- 7) Вищий антикорупційний суд [7, с. 34].

Як бачимо, у запропонованій моделі зафіксовані три так звані допоміжні інституції – органи прокуратури; Національна поліція та Державне бюро розслідувань.

На мій погляд, в теперішніх українських реаліях коли у сфері протидії корупції виникають непоодинокі конфліктні ситуації між окремими правоохоронними органами (наприклад НАБУ і ГПУ, НАБУ і СБУ тощо) краще зупинитися на звуженому форматі, що складається з структур, які безпосередньо протидіють корупції, тобто мають повноваження щодо реалізації функцій – адміністративно-правової та кримінально-правової охорони суспільних відносин (потреб) від негативного впливу корупційних діянь, бо саме ці органи у першу чергу несуть відповідальність за стан справ щодо боротьби з корупцією в Україні. Такий підхід буде уособлювати у собі систему органів правової охорони (правоохоронних органів), які безпосередньо протидіють корупції.

Виходячи з викладених позицій, систему органів, що безпосередньо протидіють корупції в Україні будуть складати: Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК); Національне антикорупційне бюро України (НАБУ); Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП); Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами одержаних від корупційних злочинів (АРМА – Агентство з розшуку та менеджменту активів) та Вищий антикорупційний Суд (ВАКС).

Наведені варіанти системи антикорупційних органів України мають право на своє існування, бо вони фактично доповнюють один одного і залежно від тих чи інших оціночних потреб можуть розглядатися як усі разом або кожен окремо.

Визначаючи місце і роль НАЗК у зазначеній системі, слід зазначити, що місце є одним з ключових, а роль інакше як провідною не назвеш. Пояснюється це твердження тим: по-перше, що воно є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує

державну антикорупційну політику (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» (далі цього Закону).

По-друге, у ст. 1 цього Закону наведені визначення значної кількості термінів пов'язаних з корупцією – антикорупційна експертиза, пряме підпорядкування, близькі особи, державний орган, корупційне правопорушення, неправомірна вигода, потенційний конфлікт інтересів, подарунок, правопорушення, пов'язане з корупцією, приватний інтерес, реальний конфлікт інтересів, спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, суб'єкти декларування, виборні особи, викривач, а також корупція під якою розуміється використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

По-третє, у ст. 3 зафіксовані особи, на яких поширюється дія цього Закону, зокрема це:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки;

г) судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді);

д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику;

є) Голова, заступник Голови Національного агентства з питань запобігання корупції

ж) члени Центральної виборчої комісії;

з) поліцейські;

и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

і) члени державних колегіальних органів, у тому числі уповноважені з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель;

і) Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступники, уповноважені, прес-секретар Президента України;

й) Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його помічники, радники, помічники, радники Президента України (крім осіб, посади яких належать до патронатної служби та які обіймають їх на громадських засадах);

2) особи, які для цілей цього Закону привірюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, члени Ради Національного банку України (крім Голови Національного банку України), особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі;

б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом);

в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законів (крім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», і при цьому не є особами, зазначеними у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої цієї статті;

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а

також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, – у випадках, передбачених цим Законом;

4) кандидати на пост Президента України та кандидати у народні депутати України, зареєстровані в порядку, встановленому законом.

Крім того, особливе місце НАЗК у відповідній системі органів, визначається можливістю застосовувати окремі заходи адміністративного примусу (адміністративно-правового забезпечення).

Також про провідну роль НАЗК в системі антикорупційних органів України свідчать її широкі повноваження, які розглянемо далі.

1.2 Права і обов'язки НАЗК та нестабільність антикорупційного законодавства

1.2.1 Повноваження НАЗК

Регламентація організації та функціонування НАЗК визначається положеннями вже згаданого Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року (далі Закону). Як засвідчує набутий досвід, антикорупційне законодавство не є сталим і незмінним, особливо це стосується норм цього Закону, до якого за понад 6 років його дії було внесено 50 змін (9 з яких за перші 7 місяців 2021 року).

Законодавчий акт, що розглядається, з позицій юридичної техніки важко визначити як збалансований та виважений. Зокрема у його положеннях відсутні цілі, функції та завдання, що покладаються на НАЗК. Однак, достатньо докладно викладені його повноваження і права (відповідно статті 11 та 12).

Перелік згаданих повноважень за часи функціонування Закону також достатньо корегувався, так до ст. 11 внесено 15 правок (8 з них у період 2020-21 років), до ст. 12 відповідно 32 та 31 правка.

Переходячи до безпосереднього розгляду повноважень НАЗК, необхідно зазначити, що на думку більшості учених-адміністративістів зміст цього терміну у рівній мірі складають права та відповідні їм обов'язки.

Так, на думку Б. М. Лазарева, повноваження – це комплекс прав і обов'язків щодо здійснення певної управлінської функції відносно визначених об'єктів відання [8, с. 47]. Дещо під іншим

кутом пропонує розглядати державно-владні повноваження Н.А. Тарасьян, а саме як права та обов'язки у сфері визначених відносин, що носять зовнішньо владний характер [9, с. 24].

У наукових роботах також можна зустріти достатньо змістовне визначення повноважень НАЗК.

Так, О.І. Іванов під ними розуміє сукупність прав та обов'язків органу виконавчої влади, закріплених з метою забезпечення здійснення антикорупційних функцій та завдань щодо формування та реалізації антикорупційної політики в Україні, запобігання та виявлення корупції, протидії політичній корупції, врегулювання питань конфлікту інтересів, контролю та перевірки декларування посадових осіб уповноважених владних суб'єктів держави у межах, визначених законом [10, с. 137].

Однак, мені важко погодитися з думкою цього науковця, що поняття «повноваження» за своїм змістом є вужчим від поняття «компетенції» та виступає складовою останнього [10, с. 137].

З цього приводу можна звернутись до змісту першого тому Академічного курсу Адміністративного права України 2004 року де зазначається, що оскільки фактична діяльність органів виконавчої влади неможлива без використання певних прав і виконання певних обов'язків, то функції зазначених органів органічно пов'язані з державно-владними повноваженнями (правами і обов'язками). Правовою (точніше адміністративно-правовою) формою цих прав і обов'язків виступає компетенція органів виконавчої влади [11, с. 264].

Розвиваючи наведене положення можна припустити, що повноваження це – права і обов'язки визначені законодавчо згідно до функцій, що покладені на відповідний орган, його складовий підрозділ або посадову особу, а компетенція характеризує можливість практичної реалізації даних повноважень, яка у першу чергу залежить від рівня фахової підготовки та практичного досвіду роботи конкретного владного суб'єкта (посадової особи з відповідними повноваженнями). Недаремно стосовно певного спеціаліста можна почути про його високий/низький рівень компетенції (підготовки) або взагалі некомпетентність.

Розглядаючи питання особливостей законодавчого закріплення повноважень НАЗК, слід ще раз звернути увагу, що відповідні права і обов'язки зафіксовані у ч. 1 ст. 11 згаданого

вище Закону. До повноважень Національного агентства належать:

1) 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;

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

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

4) формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань;

5) організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції;

6-1) 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;

7) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм;

7-1) здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування;

8-1) здійснення у порядку та в межах, визначених законом, державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої

статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, звітів про надходження та використання коштів фонду агітації щодо ініціативи проведення всеукраїнського референдуму, звітів про надходження та використання коштів фонду всеукраїнського референдуму, звітів про надходження та використання коштів фонду ініціативної групи, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей;

8-2) затвердження розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, відповідно до закону;

9) забезпечення ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

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

12) погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи;

13) отримання та розгляд повідомлень, здійснення співпраці з викривачами, участь у забезпеченні їх правового та іншого захисту, перевірка дотримання законодавства з питань захисту викривачів, внесення приписів з вимогою про усунення порушень трудових (звільнення, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) та інших прав викривачів і притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з такими повідомленнями;

14) організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, працівників державних органів, органів влади Автономної

Республіки Крим, посадових осіб місцевого самоврядування (крім підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування);

15) надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування 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, застосування інших положень цього Закону та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів, захисту викривачів;

16) інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції;

17) залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;

18) координація виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпраця з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції;

19) обмін інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями;

20) інші повноваження, визначені законом.

Перелік повноважень НАЗК не вичерпується нормами статті 11 цього Закону, які насамперед стосуються реалізації так званих зовнішніх функцій даного органу виконавчої влади зі спеціальною компетенцією. Внутрішньосистемні повноваження Національної комісії насамперед пов'язані з кадровою роботою, документообігом, роботою з документами з обмеженим доступом, регламентом роботи зазначеної комісії.

Слід наголосити, що дана норма стосується повноважень НАЗК які визначені законом, а не законодавством, зміст якого утворюють – закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабміну України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції і законів України. Тобто у пункті 20 статті 11 мова йде лише про

повноваження, що закріплені лише у законі (законах), а не в законодавстві (набагато ширшому понятті) [12, с. 138].

Іншими повноваженнями Нацагенства можна вважати такі зафіксовані у нормах статей цього Закону повноваження:

1. На офіційному веб-сайті Національного агентства забезпечується відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, шляхом можливості перегляду, копіювання та роздрукування інформації, а також у вигляді набору даних (електронного документа), організованого у форматі, що дозволяє його автоматизоване оброблення електронними засобами (машинозчитування) з метою повторного використання. (ч. 1 ст. 47, фактично розширює повноваження НАЗК зафіксоване у ч. 1 п. 9 ст. 11 цього Закону).

2. а) Національне агентство проводить щодо декларацій, поданих суб'єктами декларування, такі види контролю: щодо своєчасності подання; щодо правильності та повноти заповнення; логічний та арифметичний контроль. б) Національне агентство проводить повну перевірку декларацій відповідно до цього Закону. (ч.ч. 1 та 2 ст. 51-1 даного Закону, деталізують повноваження НАЗК зафіксоване у ч. 1 п. 7-1 ст. 11 цього Закону).

3. Національне агентство здійснює постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів, проводить щорічний аналіз та перегляд державної політики у цій сфері (п. 7 ст. 53 цього Закону, деталізує повноваження п. 13 ч. 1 ст. 11 цього Закону).

4. Національним агентством затверджується перелік посад відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком відносно претендентів на заняття яких проводиться спеціальна перевірка (ч. 1 ст. 56 цього Закону).

5. Національне агентство забезпечує оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті відомостей з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, протягом трьох робочих днів після їх внесення до реєстру. (ч. 3 ст. 59, фактично розширює повноваження НАЗК зафіксоване у п. 9 ч. 1 ст. 11 цього Закону).

Аналогічні випадки можна спостерігати під час вивчення положень Закону України «Про політичні партії» від 05 квітня 2001 року:

1. Нацагентство затверджує форму та порядок подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (абз. 10 ч. 1 ст.17 Закону України «Про політичні партії», розширює повноваження НАЗК зафіксоване у п. 8-1 ч. 1 ст. 11 відповідного Закону).

2. Подані звіти політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру включаються до Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, що формується та ведеться НАЗК.

Національне агентство розподіляє кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій у порядку визначеному положеннями ст. 17-5 Закону України «Про політичні партії», тим самим фактично деталізує норму вказану у пункту 8-2 статті відповідного Закону.

Національне агентство з питань запобігання корупції також наділене повноваженням щодо прийняття рішення про ненадання політичній партії державного фінансування її статутної діяльності у разі відсутності у політичній партії права на отримання державного фінансування її статутної діяльності, а також за наявності обставин, передбачених статтею 17-8 Закону України «Про політичні партії» (ч. 8 ст. 17-3 цього ж законодавчого акту).

Крім того, згідно до положень ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року на НАЗК покладені обов'язки розпорядника інформації, тобто воно зобов'язане надавати публічну інформацію запитувачам.

У відповідності до статті 257 «Надіслання протоколу» КУпАП від 07 грудня 1984 року (з наступними змінами та доповненнями) зазначене повноваження також безпосередньо розповсюджується на НАЗК (його уповноважених осіб) у частинах 2, 3, та 4 даної статті стосовно протоколу про вчинення адміністративного корупційного правопорушення. Зокрема, протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення разом з іншими матеріалами у триденний строк з моменту його складення надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення корупційного правопорушення.

У разі вчинення корупційного правопорушення службовою особою, яка працює в апараті суду, протокол разом з іншими матеріалами надсилаються до суду вищої інстанції для визначення підсудності.

Особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення, одночасно з надісланням його до суду, надсилає прокурору, органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складення протоколу із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено.

Також, на уповноважених осіб НАЗК розповсюджуються норми ст. 7 «Основні права державного службовця» та ст. 8 «Основні обов'язки державного службовця» Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року.

Ознайомлення з переліком викладених повноважень схиляє до думки, що НАЗК не тільки є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, а й акумулює у собі потужний перелік повноважень, значна частина яких є принципово новими, а інша частина була успадкована зі старої превентивної антикорупційної моделі (наприклад, повноваження щодо здійснення фінансового контролю, інформування громадськості про заходи щодо запобігання і протидії корупції, державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, міжнародне співробітництво у сфері запобігання і протидії корупції, міжнародний обмін інформацією у сфері запобігання і протидії корупції відповідно статті 12, 19, 20, 30, 32 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 року, що втратив чинність) [12, с. 111].

Серед країн колишнього так званого «соцтабору», проблема протидії корупції за своєю актуальністю є не набагато меншою у порівнянні з нашою державою, тому й у цих країнах функціонують структури подібні до українського НАЗК. Наприклад, Агентство протидії корупції Сербії (АПК) – збіг повноважень (функцій) з НАЗК 85%; Бюро із запобігання та протидії корупції Латвії (БЗПК) збіг повноважень 60%; Державна комісія із запобігання корупції Македонії (ДКЗК) збіг повноважень 55%; Комісія із запобігання корупції Словенії (КЗК)

збіг повноважень 65%; Національне агентство доброчесності Румунії (НАД) збіг повноважень 40% [13, с. 36-37].

Також, спостерігається функціональний збіг між переліченими структурами по окремим повноваженням НАЗК. Зокрема, з повноваженнями зафіксованими у: п. 1 ч. 1 ст. 11 Закону збігаються повноваження КЗК Словенії, АПК Сербії, БЗПК Латвії (плюс аналіз досвіду інших країн) та НАД Румунії (плюс статистичний аналіз); п. 2 ч. 1 ст. 11 Закону збігаються повно або частково повноваження БЗПК Латвії, КЗК Словенії (розробка тільки проекту), ДКЗК Македонії (тільки затвердження та виконання плану дій) та АПК Сербії (тільки виконання); п. 3. ч. 1 Закону збігається відповідна функція КЗК Словенії та схожі повноваження ДКЗК Македонії та АПК Сербії, які готують щорічний звіт [13, с.36-37]. Крім того, присутня близькість повноважень передбаченими п.п. 5, 6-1, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 та 18 ч. 1 ст. 11 Закону з певними повноваженнями окремих перелічених вище європейських антикорупційних структур.

Крім того, у порівнянні з НАЗК, окремі антикорупційні органи перелічених вище європейських країн, мають додаткові повноваження, а саме: здійснення моніторингу лобістської діяльності та ведення реєстру лобістів (КЗК Словенії, ДКЗК Македонії); ведення обліку подарунків, вручених державним службовцям (КЗК Словенії та АПК Сербії); ведення реєстру державних службовців та їх майна (АПК Сербії); реагування на скарги, які подають фізичні та юридичні особи (КЗК Словенії, ДКЗК Македонії та БЗПК Латвії); оцінка змісту результатів перевірок, проведених іншими установами (БЗПК Латвії) [13, с. 36-37].

1.2.2 Права НАЗК

Обов'язки та права НАЗК є обоюдно залежними, бо у своїй сукупності складають повноваження цього органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Національне Агентство виконує насамперед запобіжну, превентивну функцію, зокрема це перевірка декларацій державних службовців і стилю їх життя, розкриття будь-якої інформації з приводу фактів корупції чи зловживання посадою. Саме на це спрямована переважна більшість прав НАЗК [12, с. 143].

Повноваження Національного Агентства напряму кореспондуються з його компетенцією – юридичним відображенням

покладених на нього функцій у спеціальних (статусних) нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків, тобто державно-владних повноважень [11, с. 265].

Таким чином, права НАЗК мають органічний зв'язок з його законодавчо визначеними обов'язками, є невід'ємною складовою відповідних повноважень, які у свою чергу юридично віддзеркалюються у положеннях нормативно-правових актів, що регламентують функціонування зазначеного Агентства [12, с. 143].

Згідно ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції»

1. Національне агентство з метою виконання покладених на нього повноважень має такі права:

1-1) одержувати в установленому законом порядку за письмовими запитами від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, необхідну для виконання покладених на нього завдань;

1-2) мати безпосередній автоматизований доступ до інформаційно-телекомунікаційних і довідкових систем, реєстрів, банків даних, у тому числі тих, що містять інформацію з обмеженим доступом, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користуватися державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами. Отримання інформації з Єдиного реєстру досудових розслідувань здійснюється у порядку та обсязі, визначених спільним наказом Національного агентства та Генерального прокурора.

Обробку такої інформації Національне агентство здійснює з дотриманням законодавства про захист персональних даних та забезпечення таємниці, що охороняється законом;

2-1) отримувати інформацію з відкритих баз даних, реєстрів іноземних держав, у тому числі після внесення плати за отримання відповідної інформації, якщо така плата вимагається для доступу до інформації;

3) залучати у встановленому порядку до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань науковців, у тому числі

на договірній основі, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

4) створювати комісії та робочі групи, організувати конференції, семінари і наради з питань запобігання і протидії корупції;

5) приймати з питань, що належать до його компетенції, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти;

5-1) отримувати заяви фізичних та юридичних осіб про порушення вимог цього Закону, проводити за власною ініціативою перевірку можливих фактів порушення вимог цього Закону;

5-2) проводити перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, юридичних особах публічного права та юридичних особах, зазначених у частині другій статті 62 цього Закону, зокрема щодо підготовки та виконання антикорупційних програм, функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, захисту викривачів;

5-3) вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом, захисту викривачів;

5-4) отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення правил етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом, щодо достовірності відомостей, зазначених у деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

5-5) отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, працівників юридичних осіб публічного права та юридичних осіб, зазначених у частині другій статті 62 цього

Закону, письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення вимог цього Закону щодо захисту викривачів;

5-6) звертатися до суду із позовами (заявами) щодо визнання незаконними нормативно-правових актів, індивідуальних рішень, виданих (прийнятих) з порушенням встановлених цим Законом вимог та обмежень, визнання недійсними правочинів, укладених внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;

5-7) у разі встановлення ним доказів того, що особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, набула необґрунтовані активи або що такі активи набула інша особа за її дорученням чи в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, – порушувати перед Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою або у визначених законом випадках – перед Офісом Генерального прокурора питання щодо звернення до суду з позовом про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави;

11) затверджувати методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проводити аналіз антикорупційних програм органів влади та надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм;

11-1) ініціювати проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, надсилати до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень;

11-2) складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Національного агентства, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення;

13) інші права, передбачені законом.

6. У випадках виявлення порушення вимог цього Закону щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, захисту викривачів або іншого порушення цього Закону

Національне агентство вносить керівнику відповідного органу, підприємства, установи, організації припис щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності.

Припис Національного агентства є обов'язковим для виконання. Про результати виконання припису Національного агентства посадова особа, якій його адресовано, інформує Національне агентство упродовж десяти робочих днів з дня одержання припису.

Припис не вноситься у разі виявлення порушення вимог цього Закону щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності судді, судді Конституційного Суду України. Про виявлення таких порушень Національне агентство інформує відповідно Вищу раду правосуддя або Конституційний Суд України. Вища рада правосуддя, Конституційний Суд України відповідно до наданих законом повноважень вирішують питання про притягнення судді, судді Конституційного Суду України до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Припис Національного агентства не вноситься з питань, які безпосередньо стосуються здійснення суддею правосуддя, а також здійснення суддею Конституційного Суду України конституційного провадження.

7. У разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, уповноважені особи Національного агентства складають протокол про таке правопорушення, який направляється до суду в порядку, визначеному Національним агентством.

У разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, вчиненого суддею, суддею Конституційного Суду України, протокол про таке правопорушення складає Голова Національного агентства або його заступник та направляє його до суду у визначеному законом порядку, а також інформує про це відповідно Вищу раду правосуддя або Голову Конституційного Суду України.

У разі виявлення ознак іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення Національне агентство затверджує обґрунтований висновок та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

У разі виявлення ознак іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, вчиненого суддею, суддею Конституційного Суду України, обґрунтований висновок затверджує Голова Національного агентства або його заступник та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, а також інформує про факт затвердження такого висновку відповідно Вищу раду правосуддя або Голову Конституційного Суду України.

Висновок Національного агентства є обов'язковим для розгляду, про результати якого воно повідомляється не пізніше п'яти днів після отримання повідомлення про вчинене правопорушення.

8. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи зобов'язані надавати запитувані Національним агентством документи чи інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, протягом десяти робочих днів з дня одержання запиту, а в разі направлення запиту для забезпечення проведення спеціальної перевірки – протягом трьох днів.

9. Нормативно-правові акти Національного агентства підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

Нормативно-правові акти Національного агентства, що пройшли державну реєстрацію, набирають чинності з дня їх офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самим актом, але не раніше дня офіційного опублікування.

Нормативно-правові акти Національного агентства після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях.

Інші акти Національного агентства набирають чинності з дня їх прийняття, якщо самим актом не встановлено інший строк набрання ним чинності, але не раніше дня прийняття, та доводяться до відома осіб, на яких поширюється дія таких актів, у встановленому Національним агентством порядку.

Акти Національного агентства оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному веб-сайті Національного агентства.

Як бачимо, Національне агентство наділено досить широкими повноваженнями та окремо зафіксованими правами, обсяг та

перелік яких є цілком достатнім для належного виконання покладених на нього функцій, не дивлячись на те, що зміст зазначених повноважень та прав НАЗК достатньо часто (відповідно 15 та 32 рази) піддавався ґрунтовному корегуванню. Особливо хотілося б звернути увагу на ті зміни, що були прийняті внаслідок Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», «Кримінального кодексу України», за яким були визнані неконституційними і такими, що втратили чинність пункти 6, 8 частини першої статті 11, пункти 1, 2, 6-10⁻¹, 12, 12⁻¹ частини першої, частини друга – п'ята статті 12, частина друга статті 13, частина друга статті 13¹, стаття 35, абзаци другий, третій частини першої статті 47, статті 48-51, частини друга, третя статті 52, стаття 65 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII зі змінами [14].

Рішення КСУ суттєво підірвало досягнення у сфері протидії корупції в Україні та унеможливило ефективну роботу Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Завдяки рішенню Ради національної безпеки та оборони від 29 жовтня 2020 року деякі повноваження та інструменти НАЗК вдалося повернути.

Однак, окремі важливі напрями роботи НАЗК у період 28 жовтня – 30 грудня залишалися заблокованими через рішення КСУ.

Зокрема, це електронне декларування, що є одним із найважливіших напрямів роботи НАЗК та всієї антикорупційної системи. Завдяки даному декларуванню Агентство контролювало та перевіряло декларації публічних службовців, проводило моніторинг способу їх життя. До повноважень НАЗК входило також забезпечення публічного та цілодобового доступу до Реєстру декларацій.

Також, на виконання рішення КСУ, НАЗК припинило доступ до публічної частини до Реєстру декларацій. Відновити його вдалося лише завдяки розпорядженню Уряду. Агентство втратило повноваження контролювати своєчасність подання декларацій, перевіряти повноту та достовірність інформації, робити запити та отримувати пояснення від суб'єктів

декларування. Попри це, можливість і обов'язок подавати декларації залишається. Однак якщо раніше Система логічного та арифметичного контролю (ЛІАК) автоматично присвоювала коженій декларації «показник рейтингу ризику», то тепер Агентство позбавили права користуватися і цим інструментом.

НАЗК було позбавлене можливості розглядати та реагувати на звернення, в тому числі й від викривачів, про порушення вимог декларування.

Після зазначеного вище рішення Конституційного Суду України, чиновники не зобов'язувалися повідомляти про суттєві зміни у майновому стані.

Також НАЗК позбавили права складати протоколи про адміністративні правопорушення, оскільки стаття 50 Закону, примітка до якої містила перелік осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, визнана такою, що не відповідає Конституції.

Наразі повноваження НАЗК за цим напрямом були обмежені проведенням спецперевірок [15].

Реагуючи на вказане рішення Конституційного Суду України, український парламент прийняв Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо відновлення інституційного механізму запобігання корупції» від 15 грудня 2020 року № 1079-ІХ. Зокрема до ст.11 «Повноваження Національного агентства» Закону України «Про запобігання корупції» внесено 5 змін, а до ст. 12 «Права Національного агентства» – 31.

Висновки

Нацагенство у системі органів запобігання корупції в Україні займає високе місце та відіграє провідну роль. Підтвердженням цьому насамперед є його визначення як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики; особливий статус суб'єктів на яких розповсюджуються повноваження НАЗК (політична, управлінська еліта, держслужбовці, судді, правоохоронці); можливість застосування широкого спектру заходів адміністративного примусу.

Викладені вище положення, також спонукають до певних висновків щодо існуючих особливостей законодавчої регламентації прав і обов'язків НАЗК. На мій погляд ці особливості

можливо поділити на дві групи: особливості теоретично-правових характеристик прав та обов'язків Нацтагенства та особливості політичних детермінантів законодавчої нестабільності обсягу та змісту відповідних повноважень.

Серед основних характеристик першого блоку це – беззаперечне домінування адміністративно-правових норм серед переліку прав та обов'язків НАЗК, що є цілком виправданим враховуючи головну профілактичну функцію, яка покладена на цей державно-владний інститут та зафіксована у його назві, також не потрібно забувати про високий динамізм і нестабільність адміністративного законодавства, зокрема й у сфері протидії корупції. Другою характерною особливістю цього блоку є значна питома вага відсильних та бланкетних норм, що складають відповідний масив повноважень Нацтагенства. Третьою теоретично-правовою ознакою, що певним чином пов'язана з другою, є необхідність існування значного обсягу підзаконних нормативно-правових актів у положеннях яких деталізуються законодавчо визначені права та обов'язки НАЗК. Також, однією з помітних особливостей, що складають цей блок можна вважати безальтернативність реалізації повноважень Нацкомісії – тобто виключення можливості їх дискретності.

До політичних детермінантів законодавчої нестабільності визначення відповідних повноважень у першу чергу необхідно віднести нерозвиненість вітчизняної політичної системи та слабкість вітчизняних владних інститутів та взагалі конституційно-визначених гілок влади України, значна кількість репрезентантів яких мало відрізняються високими чеснотами, а також такими ж високими показниками правової культури та правової свідомості. Саме на таких «діячах» поки що тримається унікальна поліструктурна (соціальна, політична, економічна) державно-владна модель сучасної України, що визначається як кланово-олігархічна корупційно-сімейна система, у ролі станового хребта якої виступає корупція. Тому, доки це неподобство буде тривати, доти Національне агентство з питань запобігання корупції будуть намагатися перетворити в агентство захисту корупціонерів різними способами, зокрема й шляхом позбавлення цього значущого владного органу ключових спеціальних повноважень.

Література:

1. Україна в Індексі сприйняття корупції-2020 URL: <https://cpi-ukraine.org/#/>
2. Що таке корупція? URL: <https://cpi-ukraine.org/news/shho-take-koruptsiy/>
3. URL: <https://zakon.rada.ua./laws/show/808/2014#Text>
4. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
5. Закон України від 14 жовтня 2014 р. «Про запобігання корупції», Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
6. Інфографіка 09.07.2020 – Національне агенство з питань запобігання корупції антикорупційних: URL: <https://nazk.gov.ua>2020/09...>
7. Пархоменко-Куцевіл О.І. Розвиток системи антикорупційних інституцій в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2018. Вип. 3(38). С. 34.
8. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М. : Юрид. лит., 1972. 280 с.
9. Тарасьян Н. А. Компетенция органов местного самоуправления в финансово-экономической сфере : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ставрополь, 2004. 252 с.
10. Іванов О.І. Адміністративно-правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 304 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред.колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
12. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т.О Коломoeць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2019. 588 с.
13. Антикорупційні органи країн Європи: ключові превентивні механізми (Збірка-звіт кращих практик для Національного агентства з питань запобігання корупції) https://issuu.com/undpukraine/docs/commission_ua
14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text> (Рішення КСУ від 27.10.20)
15. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/shho-zminylo-rishennya-ksu-v-roboti-nazk/>