

УДК 342.9

О. В. Іванов*аспірант кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ*

НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Постановка проблеми. Науковий інтерес до корупції зріс протягом останніх десятиріч і в значній мірі пов'язаний із формуванням серед вчених консенсуального твердження про негативність наслідків цього явища. Серед них підкреслюють підрив демократичного та громадянського суспільства, ускладнення економічного розвитку та підвищення загального цинізму в політичній сфері. Наразі активне поширення в Україні корупційних схем підтверджується даними, представленими аудиторською компанією Ernst & Young. Згідно з дослідженням національний розвиток корупції випереджає 41 країну [1]. На міжнародному рівні прослідковуємо європейські тенденції реалізації прогресивних заходів протидії корупції та створення спеціальних владних органів. Усе зазначене в комплексі свідчить про необхідність впровадження оновлених підходів в організації діяльності вже існуючих національних органів публічної влади, спрямованих на запобігання та протидію корупції, а також створення спеціалізованих суб'єктів у сфері боротьби з корупцією. Суттєвим кроком у цьому напрямі стало створення Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням зазначеного напрямку займалися такі науковці: В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О. В. Джафарова, О.Ю. Дрозд, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, М.В. Лошицький, Р.В. Миролюк, О.М. Музичук, О.П. Рябченко, Є.Ю. Соболев, В.В. Сокурченко, В.П. Тимощук, М.М. Тищенко, О.С. Шатрава, Х.П. Ярмачі та інші.

Метою даної статті є визначення місця Національного агентства з питань запобігання корупції в системі суб'єктів, діяльність яких пов'язана із запобіганням корупції.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи місце НАЗК у системі суб'єктів публічної адміністрації у сфері запобігання та протидії корупції, доцільним буде сформулювати визначення основних елементів категоріального базису, а саме: «державне управління» та «публічна адміністрація», «суб'єкт», «система», «корупція».

Почнемо з тлумачення «державного управління», яке є вихідним для аналізу адміністративно-правового аспекту дефініції. Так, Словник тер-

мінів і понять із державного управління трактує це поняття як один із напрямків діяльності держави, що має на меті здійснення впливу з використанням владних повноважень та забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя [2, с. 47]. У вузькому розумінні, що водночас є і основним в адміністративно-правовій науці, державне управління уособлює діяльність органів виконавчої влади з приводу здійснення ними виконавчо-розпорядчих повноважень [3, с. 18].

Часто в юридичній термінології державне управління хибно ототожнюють із терміном «публічна адміністрація». Проте вітчизняні науковці визначають останній як сукупність органів виконавчої влади, на які покладено виконання управлінських функцій [4, с. 26]. Слід зазначити, що публічна адміністрація є сукупністю владних суб'єктів, які здійснюють державне управління.

У свою чергу, саме органи виконавчої влади є основними суб'єктами адміністративного права, які забезпечують виконавчо-розпорядчу діяльність держави [5]. Під суб'єктом державного управління В. Бакуменко розуміє систему державної влади, що представлена спеціально утвореними органами, які взаємодіють між собою та розподіляють функціональні управлінські повноваження [6, с. 13].

Як узагальнюючий дефінітивний компонент поняття системи є структурою, що становить єдність закономірно функціонуючих елементів та об'єднаних спільним призначенням [7, с. 203]. Таким чином, під системою суб'єктів публічної адміністрації вбачаємо сукупність спеціально утворених органів, на які покладено управлінські функції. Спільне призначення системи суб'єктів, елементом власне якої є НАЗК, вбачається в реалізації антикорупційної політики держави.

Із метою розуміння специфіки діяльності саме цього кола органів виконавчої влади розглянемо сутність поняття корупції. Зауважимо, що єдиного чіткого визначення дефініції «корупція» правовою наукою не надано. Вітчизняна та зарубіжна фахова література містить чимало мультиаспектних визначень корупції. Вважаємо за доцільне розглянути теоретико-правові позиції вчених щодо цього терміну як юридичного явища.

Так, юридична наука трактує поняття корупції як дії офіційної особи, яка незаконно і непра-

вомірно використовує власну посаду або статус для отримання будь-якої вигоди для себе або для іншої особи, всупереч службовим обов'язкам та правам інших осіб [8].

Шумакер та Лонгсдорф, автори юридичного словника 1910 року, характеризували корупцію як діяння з наміром надати деяку перевагу, несумісну з офіційними обов'язками та правами інших осіб. Варто зауважити, що найпоширенішою формою протиправних дій суб'єктів владних повноважень науковці вважають хабарництво. При цьому підкреслюють комплексність корупції, оскільки злочинна дія може бути скоєна з приводу надання інших переваг [9].

У широкому розумінні корупцію часто ототожують зі службовими та посадовими правопорушеннями. Однак корупційним діянням властива підвищена суспільна небезпека, оскільки суб'єкт мотивується власними корисливими інтересами, і при цьому поведінка посадової особи формується в залежності від визначеної ціни та особистих інтересів [10, с. 21–35]. У вузькому ж розумінні корупцію тлумачать як прийняття посадовою особою протиправних рішень, спрямованих на користь іншої сторони, вчинюване посадовцем із метою отримання незаконної винагороди [11, с. 2].

Підсумовуючи вищезазначене, в юридичному контексті розуміємо корупцію як вид правопорушення, що посягає на інтереси держави та здійснюється посадовими особами з метою особистої вигоди.

Формуючи зазначений підхід до трактування системи суб'єктів публічної адміністрації у сфері запобігання та протидії корупції, необхідно також чітко розмежовувати поняття «запобігання» та «протидія». Розгалуженість тлумачення зазначених понять має вагоме теоретичне та практичне значення з позиції створення спеціалізованих суб'єктів публічної адміністрації, безпосередня діяльність яких буде спрямована на запобігання корупції, а також системи суб'єктів, безпосередні повноваження яких будуть спрямовані на протидію корупції. З теоретичної точки зору це дасть можливість: чітко відмежувати поняття «запобігання» та «протидія» корупції; зорієнтувати повноваження суб'єктів публічної адміністрації на виконання превентивних та профілактичних функцій у даному напрямі. З практичної позиції формування організаційно-правових заходів у діяльності суб'єктів публічної адміністрації повинно включати блок заходів запобігання та протидії корупції; організаційно-штатна структура сформованих суб'єктів повинна відповідати їх повноваженням, спрямованим на реалізацію заходів запобігання чи протидії; формування антикорупційних програм повинно включати систему заходів, спрямованих на запобігання чи протидію корупції.

Академічний тлумачний словник української мови визначає етимологічну сутність поняття «запобігання» як «недопущення», «відвернення». Тобто запобігання корупції передуює реагуванню держави на вже вчинений факт правопорушення і є елементом загальної системи державної протидії корупції. Протидія має на меті вчинення активних дій, спрямованих на перешкоджання неправомірних дій [12, с. 10]. Таким чином, протидія є більш широким поняттям, позаяк включає в себе і запобігання.

Одним із фундаментальних методів запобігання та гарантії недопущення вчинення будь-якого правопорушення є якісна галузева нормативно-правова база. У сфері запобігання корупції законодавча антикорупційна політика відіграє однозначно вирішальну роль у попередженні вчинення протиправних дій. Є. Скулиш зазначає, що варто звернути увагу законодавця, в тому числі, на закріплення в галузевому законодавстві цілісного механізму протидії корупції [13, с. 26]. Таким чином, науковець наголошує на необхідності створення та нормативного визначення спеціальної системи органів у сфері запобігання та протидії корупційним правопорушенням.

Зазначимо, що в Україні яскраво виражений мультиорганізаційний механізм боротьби з корупцією. Безперечно, розподіл обов'язків у структурі органів державної влади є позитивним чинником на шляху до подолання корупції як системного владного явища. Для визначення ролі НАЗК серед органів публічної влади перейдемо до безпосереднього аналізу *спеціальної системи суб'єктів*, діяльність яких спрямована на запобігання та протидію корупції. За функціональним призначенням та наданими їм повноваженнями виокремлюють:

- 1) суб'єкти із загальними антикорупційними повноваженнями;
- 2) суб'єкти зі спеціальними антикорупційними повноваженнями;
- 3) суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів [14].

Тож ці три групи відповідно до напрямків діяльності є учасниками антикорупційних процесів в Україні. Окрім названих вище, на нашу думку, до класифікації доцільно було б додати ще одну групу – 4) спеціалізовані антикорупційні суб'єкти.

Коротка характеристика кожної з представлених груп дасть змогу комплексно дослідити призначення НАЗК серед кола суб'єктів антикорупційних процесів.

Першу групу складають державні інституції та посадові особи із загальними повноваженнями у сфері запобігання та протидії корупційним правопорушенням. Відповідно, такими суб'єктами є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Генеральний прокурор України.

Суб'єктами зі спеціальними повноваженнями є державні органи, які забезпечують попередження, профілактику, виявлення, розкриття та блокування протиправних корупційних діянь. Так, у діючій системі державних антикорупційних служб та сервісів реалізують свої повноваження Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національна поліція та органи прокуратури, Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Третя група підкреслює особливість статусу суб'єкта як учасника антикорупційних заходів. Ці суб'єкти мають право брати участь у заходах щодо попередження та припинення корупційних правопорушень та включають:

- 1) органи публічної влади (державні органи та місцеве самоврядування);
- 2) підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, а також їх посадові та службові особи;
- 3) громадяни та об'єднання громадян [14].

Відповідно до Закону «Про запобігання корупції» (далі – Закон) роль громадськості в запобіганні та протидії корупції здебільшого акцентується на громадському контролі та інформаційній роботі серед населення [15].

Четверта група представлена вперше запропонованою складовою частиною класифікаційного переліку – спеціалізованими антикорупційними суб'єктами, які виконують роль внутрішнього контролю в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та установ, організацій, підприємств. Такі суб'єкти є автономними структурними підрозділами та виконують локальну Антикорупційну стратегію з метою недопущення проявів корупції в діяльності установи. Утворення та організація діяльності уповноважених підрозділів передбачена Методичними рекомендаціями, затвердженими рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 13.07.2017 р. № 317 [16]. Зауважимо, що методологічну основу роботи локальних підрозділів складають нормативні акти НАЗК. Так, наприклад, під час розроблення та прийняття Антикорупційної програми окремої юридичної особи необхідно базуватись на вихідних положеннях Типової антикорупційної програми юридичної особи [17].

Отже, НАЗК є органом публічної адміністрації зі спеціальними антикорупційними повноваженнями, що спрямовані на формування та реалізацію антикорупційної політики в Україні. Досліджуючи його місце в державній структурі, необхідно акцентувати увагу на специфічних ознаках, притаманних йому як органу з управлінськими функціями.

За Н.П. Матюхіною, основні риси будь-якого органу виконавчої влади, зокрема, полягають у передбаченому законодавством порядку створення, відокремленій апаратній та штатній структурі, територіальній визначеності його діяльності, встановленому колі повноважень державного управління у відповідній сфері суспільного життя [18, с. 75].

Висновок. Тож Національне агентство з питань запобігання корупції як суб'єкт державного управління характеризується такими особливостями:

1. Правовими засадами утворення та діяльності, що передбачені спеціальним галузевим нормативно-правовим актом – Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014.

2. Спеціальним статусом центрального органу виконавчої влади, який передбачає спеціальний порядок утворення, функціональну специфіку, особливий порядок кадрової та штатної політики, підконтрольності та підзвітності, а також додаткових гарантій діяльності членів НАЗК [19, с. 115–118].

3. Адміністративно-правовою самостійністю, тобто автономністю діяльності в межах, встановлених законом. Як суб'єкт адміністративних правовідносин, НАЗК характеризується адміністративною правосуб'єктністю – здатністю мати права, обов'язки та реалізовувати їх. Окрім цього, владному органу притаманна деліктоздатність, тобто здатність бути учасником також адміністративно-процесуальних відносин та нести юридичну відповідальність [20].

4. Організаційна відокремленість (персоніфікація) полягає в наявності статусу юридичної особи та її атрибутів, а саме самостійної внутрішньої структури, офіційного найменування, символіки (логотипа та банера НАЗК), майнової відокремленості, здатності бути позивачем та відповідачем у суді. Тобто, маючи розгалужену внутрішню структуру та визначену кількість штатних працівників, у рамках державного управління агентство виступає відокремленим персоніфікованим суб'єктом.

5. Апаратною та штатною оформленістю. НАЗК здійснює функціональну діяльність організаційно оформленим колективом, до якого входять Голова та члени НАЗК.

6. Метою створення НАЗК є формування та реалізація антикорупційної політики держави.

7. Ієрархічною міжвідомчою підпорядкованістю, в якій НАЗК виступає суб'єктом державного управління щодо постійного складу та уповноважених підрозділів (осіб) із питань запобігання та виявлення корупції.

8. Додатковими гарантіями незалежності діяльності та захисту від будь-якого незаконного впливу на прийняття рішень. Згідно з пунктом 2 статті 6 і статті 36 Конвенції ООН проти корупції

спеціальний антикорупційний орган повинен виконувати своє функціональні завдання незалежно від будь-якого неправомірного впливу та невикорданого тиску [21].

9. Особливим порядком фінансового та матеріально-технічного забезпечення агентства, що є однією з гарантій незалежності його діяльності. Відповідно до статті 17 Закону основним джерелом видатків для реалізації повноважень суб'єкта виконавчої влади є Державний бюджет України [15]. Варто підкреслити, що поряд з особливою формою фінансовою організації для НАЗК характерним є контроль за законністю та раціональністю використання коштів. Так, контролюючим органом за господарськими операціями владного органу є Рахункова палата, що проводить аудит двічі на рік [22]. Зауважимо, що законодавством забороняються будь-які позабюджетні фінансові надходження для діяльності антикорупційної структури. Однак виняток складають міжнародні договори та проекти міжнародної технічної допомоги. Прикладом такої технічної допомоги є Угода Уряду України, Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй [22] та розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 787-р «Про затвердження плану заходів із впровадження системи проведення логічного та арифметичного контролю декларацій та модернізації програмно-апаратного комплексу інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [23]. На підставі вищезазначених актів забезпечується законне використання та подальший перехід у власність НАЗК доопрацьованого Модулю логічного та арифметичного контролю декларацій.

Література

1. Корупційне дослідження компанії Ernst&Young. URL : http://ey-fraudsurvey-prod.living-digital.com/media/1274/16079_ey_emea_fs_p_a4_2017_lr_single.pdf.
2. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с. URL : <http://esnuir.eenu.edu.ua/bitstream/123456789/8477/1/slovník.pdf>.
3. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
4. Коліушко І. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів). Київ, 2006. 32 с.
5. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
6. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
7. Словник української мови: в 11 томах. Том 9, 1978. URL : <http://sum.in.ua/p/9/203/2>.
8. Юридичний енциклопедичний онлайн-словник. URL : <https://thelawdictionary.org/>.
9. Shumaker, Walter A. The cyclopedic law dictionary : comprising the terms and phases of American jurisprudence : including ancient and modern common law, international law, and numerous select titles from the civil law, the French and the Spanish law, etc, etc. : with an exhaustive collection of legal maxims. Chicago, Ill. : Callaghan and Company, 1922. URL : <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=coo1.ark:/13960/t0ms48z4m;view=1up;seq=9>.
10. Лопашенко Н.А. Противодействие российской коррупции: обоснованность и достаточность уголовно-правовых мер. Проблемы борьбы с проявленными криминального рынка. Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2005. С. 21–35.
11. Александров С.Г. Юридическая дефиниция «коррупция»: понятие, особенности методологического познания. История государства и права. 2007. № 11. С. 2–8.
12. Клок О.В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків. 2016. 20 с.
13. Скулиш Є. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства. Вісник Національної академії прокуратури України. № 2. 2011. С. 22–28. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2011_2_6.
14. Суб'єкти у сфері запобігання та протидії корупції. Інформація з сайту Головного управління Пенсійного фонду України в Луганській області. URL : <https://www.pfu.gov.ua/lg/873-sub-yekty-u-sferi-zapobigannya-ta-protydiy-korupsiyi/>.
15. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 в редакції від 31.08.2018. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
16. Рішення НАЗК від 13.07.2017 № 317 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції». URL : <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0317884-17>.
17. Рішення НАЗК від 02.03.2017 № 75 «Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи». URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17>.
18. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручник. 2-ге вид., перероб та доп. Харків : Право, 2013. 656 с.
19. Лавренова А. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Адміністративне право і процес. № 8. 2016. С. 115–118. URL : <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/08/23.pdf>.
20. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: підручник. Вид. 2, змін, і доп. 1С : Істина, 2012. 528 с. URL : https://pidruchniki.com/1471032055836/pravo/subyekti_administrativnogo_prava.
21. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
22. Лучковська С.І. Фінансове право: навч. посібник. Київ : КНТ, 2010. 296 с. URL : https://pidruchniki.com/20080215/pravo/pravovi_osnovi_finansovogo_kontrolyu.
22. Угода між Урядом України і Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй від 18.06.1993. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_400.
23. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 787-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250411754>.

Анотація

Іванов О. В. Національне агентство з питань запобігання корупції в системі суб'єктів запобігання та протидії корупції. – Стаття.

У статті проаналізовано понятійний апарат у сфері запобігання та протидії корупції. Досліджено поняття «запобігання», «протидія» та окреслено їх відмінність. Визначено систему суб'єктів у сфері протидії та запобігання корупції, проаналізованої суб'єктний склад. Окреслено місце Національного агентства з питань запобігання корупції в системі суб'єктів запобігання та протидії корупції. Наведено авторське бачення ознак зазначеного спеціалізованого суб'єкта в досліджуваній сфері.

Ключові слова: протидія, запобігання, корупція, суб'єкти, державне управління, публічна адміністрація.

Аннотация

Иванов А. В. Национальное агентство по предупреждению коррупции в системе субъектов предотвращения и противодействия коррупции. – Статья.

В статье проанализирован понятийный аппарат в сфере предотвращения и противодействия коррупции. Исследованы понятия «предотвращение» и «противодействие», очерчено их различие. Определена система субъектов в сфере противодействия и предот-

вращения коррупции, проанализирован субъектный состав. Определено место Национального агентства по вопросам предупреждения коррупции в системе субъектов предупреждения и противодействия коррупции. Приведено авторское видение признаков указанного специализированного субъекта в исследуемой сфере.

Ключевые слова: противодействие, предупреждение, коррупция, субъекты, государственное управление, публичная администрация.

Summary

Ivanov O. V. National Agency for the Prevention of Corruption in the System of Anti-Corruption Prevention and Counteraction. – Article.

The article analyzes the conceptual apparatus in the sphere of prevention and counteraction of corruption. The concept of “prevention”, “counteraction” and their difference is outlined. The system of subjects in the sphere of counteraction and prevention of corruption, the analyzed subjective structure is determined. The place of the National Agency for the Prevention of Corruption in the system of subjects of prevention and counteraction of corruption has been determined. The author's vision of the signs of the indicated specialized subject in the field under study is given.

Key words: counteraction, prevention, corruption, subjects, state administration, public administration.