

УДК 341.1

DOI [https://doi.org/10.32782/galician\\_studies/law-2023-2-10](https://doi.org/10.32782/galician_studies/law-2023-2-10)

## ПОВНОВАЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ЯК ОРГАНУ СИСТЕМИ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ

**Скиба Віталій Михайлович,**

адвокат, викладач юридичних дисциплін

Галицького фахового коледжу імені В'ячеслава Чорновола

ORCID ID: 0000-0002-9027-0471

Стаття покликана вдосконалити діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції як багатоцільової установи з метою втілення комплексного підходу, у межах однієї установи зосередження практично всіх провідних функцій стосовно запобігання корупції та боротьби з нею.

Національне агентство з питань запобігання корупції створено в результаті антикорупційної реформи та є центральним органом виконавчої влади в Україні зі спеціальним статусом. Саме на нього покладається забезпечення формування та реалізація державної антикорупційної політики. Цей державний орган покликаний реалізовувати превентивну функцію, зокрема і стосовно перевірки стилю життя та декларацій державних службовців (можливе використання – держслужбовців). Також саме він володіє повноваженнями щодо розкриття всякої інформації щодо фактів зловживання посадою чи корупції держслужбовцями.

Установлено, що запуск роботи Національного агентства з питань запобігання корупції офіційно розпочався 18 березня 2015 року, оскільки для безвізового режиму з Україною це було однією з вимог Європейського Союзу. Створення Національного агентства з питань запобігання корупції було передбачене Законом України «Про запобігання корупції», що був ухвалений 14 жовтня 2014 року, а введений у дію 26 квітня 2015 року.

Метою створення Кабінетом Міністрів України даного органу була організація роботи із запобігання вчиненню корупційних правопорушень і пов'язаних із корупцією інших правопорушень через виявлення/усунення чинників, що сприяють їх скоєнню, здійснення контролю за додержанням політиками, чиновниками, посадовцями та політичними партіями антикорупційних правил, а також робота з викривачами корупції.

**Ключові слова:** антикорупція, органи проти корупції, боротьба з корупцією, корупція, повноваження органів, агентство запобігання корупції.

### Skyba Vitalii. Powers of the National Agency for the Prevention of Corruption as a body of the system anti-corruption bodies

*This article aims to improve the activities of the National Agency for the Prevention of Corruption (hereinafter – NAPC) as a multi-purpose institution with the aim of implementing a comprehensive approach and concentrating almost all leading functions related to the prevention and fight against corruption within one institution.*

*The National Agency for the Prevention of Corruption (hereinafter referred to as the NAPC) was established as a result of the anti-corruption reform and is a central executive body in Ukraine with a special status. It is responsible for the development and implementation of the state anti-corruption policy. This state body is called upon to perform a preventive function, including checking the lifestyle and declarations of civil servants (possible use – civil servants). It is also authorized to disclose any information regarding abuse of office or corruption by civil servants.*

*It has been established that the NAPC was officially launched on March 18, 2015, as this was one of the requirements of the European Union (hereinafter – the EU) for a visa-free regime with Ukraine. The NAPC was established by the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”, which was adopted on October 14, 2014, and enacted on April 26, 2015.*

*The purpose of the establishment of this body by the Cabinet of Ministers of Ukraine was to organize work to prevent corruption offenses and other corruption-related offenses by identifying/eliminating factors contributing to their commission, monitoring compliance with anti-corruption rules by politicians, officials, officials and political parties, and working with corruption whistleblowers.*

**Key words:** anti-corruption, anti-corruption bodies, fight against corruption, corruption, powers of bodies, corruption prevention agency.

Україна як правова, незалежна, демократична держава обрала шлях до Європейського Союзу (далі – ЄС), передумовою якого є отримання «безвізового режиму». У цьому плані постала необхідність проведення перевірки матеріального стану та відповідності деклараціям статків чиновників. Для цього необхідний орган і особи, які будуть у ньому працювати та виконувати покладені на них обов'язки [1].

Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) у сфері запобігання корупції визначені ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон про корупцію) [2]. Так, відповідно до ст. 11 Закону про корупцію, до повноважень НАЗК належить здійснення:

- 1) аналітичної роботи щодо стану запобігання та протидії корупції в Україні;
- 2) розроблення проєкту антикорупційної стратегії та державної програми щодо її виконання, здійснення моніторингу й оцінки її виконання;
- 3) подання Кабінету Міністрів України проєкту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики;
- 4) розроблення проєктів нормативно-правових актів із питань реалізації антикорупційної політики;
- 5) проведення досліджень із метою вивчення ситуації стосовно корупції в державі;
- 6) здійснення контролю/моніторингу за дотриманням актів законодавства з питань етичної поведінки;
- 7) урегулювання конфлікту інтересів у діяльності службових осіб і запобігання таким;
- 8) забезпечення ведення:
  - Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;
  - Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
  - Єдиного порталу повідомлень викривачів;
- 9) обмін інформацією з компетентними органами, міжнародними організаціями іноземних країн;
- 10) у межах своєї компетенції співпраця з державними органами, міжнародними організаціями та неурядовими організаціями іноземних держав;
- 11) у сфері формування та реалізації антикорупційної політики координація виконання міжнародних зобов'язань;
- 12) залучення громадськості до моніторингу, реалізації та формування антикорупційної політики тощо.

Хочемо відмітити, що в оновленому Законі про корупцію натеper законотворець прописав двадцять позицій стосовно повноважень НАЗК.

На наше глибоке переконання, важливою нормою Закону про корупцію виступає ч. 6–1 ст. 11, яка покладає на НАЗК «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» [2]. Уважаємо, що у світлі боротьби з корупцією дана норма відіграє важливу роль, адже відповідно до Загальних правил етичної поведінки державних службовців [3] усі без винятку держслужбовці повинні дотримуватися правил етичної поведінки, особливо в тих питаннях, що стосуються запобігання корупційним проявам у їхній службовій діяльності.

Варто відмітити, що натеper є низка кодексів працівників юридичних професій, які визначають правила їхньої професійної етики:

- Кодекс суддівської етики (24 жовтня 2002 р.);
- Кодекс професійної етики нотаріусів України (17 листопада 2007 р.);
- Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів (27 квітня 2017 р.);
- Правила адвокатської етики (9 червня 2017 р.) тощо.

Особливу увагу варто приділити дисертаційній роботі О.В. Іванова «Адміністративно-правовий статус національного агентства з питань запобігання корупції» [4], у якій автор розглянув повноваження та структуру НАЗК як органу публічної адміністрації зі спеціальним статусом, визначив його завдання, функції та форми діяльності. Убачаємо за доцільне взяти за основу дану роботу, а також звернутися до наукового дослідження Т.І. Созанського та В.В. Луцка «Повноваження національного агентства з питань запобігання корупції» [5], які в контексті чинного антикорупційного законодавства проаналізували повноваження НАЗК.

Т.І. Созанський і В.В. Луцк зазначають, що з метою реалізації п. 7 ч. 1 ст. 11 Закону про корупцію НАЗК розробив «Методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади» [6], відповідно до якої «підготовка до проведення оцінки корупційних ризиків охоплює такі етапи:

- ухвалення суб'єктом, уповноваженим на затвердження антикорупційної програми, рішення про проведення оцінки корупційних ризиків;
- публікація рішення суб'єкта затвердження антикорупційної програми про проведення оцінки корупційних ризиків на офіційному вебсайті органу влади;
- формування комісії (у разі проведення оцінки корупційних ризиків комісією);
- розроблення робочого плану оцінки корупційних ризиків» [5, с. 306–307].

Усі повноваження НАЗК, які визначає оновлений Закон про корупцію, важливі та необхідні для виконання покладених на нього завдань, проте хочемо звернути увагу на п. п. 8–1 та 8–2 ст. 11 згаданого Закону, оскільки вони надають НАЗК контрольно-наглядові повноваження щодо державного фінансування та звітності політичних партій. А це означає, що даний орган наділений можливістю одержувати дані про абсолютно всі рахунки, які відкривають політичні партії для фінансування власної діяльності.

Зазначимо, що антикорупційна реформа сама собою в Україні не була вигадана. Насамперед брався досвід іноземних держав. В кожній країні існує державний антикорупційний орган, що покликаний боротися з таким негативним явищем, як корупція. Розглянемо кілька з них як приклад.

Прикладом для наслідування виступає Центральне антикорупційне бюро (далі – ЦАБ) Республіки Польща, що є органом кримінального переслідування корупційних правопорушень і ефективним інститутом боротьби з корупцією. Даний орган наділений широким колом повноважень, окрім функції кримінального переслідування й оперативно-розшукової, покликаний здійснювати освітню, профілактичну, аналітично-інформаційну та контрольную функції. Отже, ЦАБ застосовує не лише репресивні, але і превентивні методи роботи.

У Литві діє Спеціальна служба розслідувань, основною функцією якої є правоохоронна, яка охоплює розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із корупцією, і просвітницьку роботу у сфері протидії цьому явищу.

Заслугує на увагу гонконгський приклад. Так, тут діє багатоцільовий орган, у межах якого зосереджено всі основні функції із запобігання корупції та боротьби з нею, – Незалежна комісія з боротьби з корупцією. На даний орган покладаються:

- аналітична діяльність,
- розроблення антикорупційної політики;
- моніторинг;
- технічна допомога з питань попередження;
- інформування та взаємодія із громадянським суспільством;
- розслідування;
- кримінальне переслідування [7, с. 146–147].

Хочемо звернути увагу, що дивовижний успіх Гонконгу в боротьбі з корупцією зумовив те, що в багатьох країнах світу стали запроваджувати так звану гонконгівську модель.

Уважаємо, що НАЗК – центральний орган виконавчої влади в Україні зі спеціальним статусом, на який покладається забезпечення формування/реалізації державної антикорупційної політики. Даний державний орган покликаний реалізовувати превентивну функцію, зокрема і стосовно перевірки стилю життя та декларацій державних службовців.

Чинне законодавство наділило НАЗК широким колом повноважень із реалізації покладених на даний орган функцій. Ми переконані, що досягнути бажаного результату повною мірою можна лише в разі відсутності політичного впливу на процес відбору його членів і у процесі реалізації ними своїх повноважень. Кожен член НАЗК повинен усвідомлювати та розуміти, що надані їм повноваження можуть спричинити суттєві обмеження для прав громадян, а отже, повинні бути виваженими та реалізовуватися на підставі всебічного аналізу виявлених порушень.

Світовий досвід засвідчив, що завжди існує ризик, пов'язаний із створенням антикорупційного органу, оскільки останній може виявитися неефективним/малоефективним. Без відповідної законодавчої регламентації завжди є ризики виникнення юрисдикційних конфліктів із другими державними органами. Чи не найважливіше полягає в тому, що антикорупційний орган не повинен слугувати засобом тиску на політичних опонентів.

Хочемо звернути увагу на те, що нині існує безліч проблем стосовно протидії корупції, які потрібно вирішити найближчим часом. Проте поки в нашій державі триває війна, на перше місце для державної влади вийшли низка інших першочергових проблем. Та все ж наведемо кілька основних проблем, які потребують негайного вирішення:

1. Безсистемні зміни, які вносяться до корупційного законодавства, негативно впливають на ефективність правозастосування.
2. Суттєва кількість положень нормативно-правових актів/їх проекти містять корупціогенні чинники.
3. У зв'язку з недостатніми гарантіями автономності не повною мірою реалізує свій потенціал інститут уповноважених осіб/підрозділів із корупційних питань.
4. Відсутність об'єктивного висвітлення корупційної ситуації в Україні стосовно протидії/запобігання їй призводить до викривленого сприйняття населенням її причин, ефективності та рівня антикорупційних інституцій.
5. Дотепер не закріплено стандарти етичної поведінки народних депутатів України на законодавчому рівні та багато інших.
6. З боку суспільства відсутня стійка вимога щодо публічних осіб стосовно додержання ними визначених правил доброчесності й етичної поведінки.

Одним із результативних засобів подолання чи виявлення такого негативного явища, як корупція, і перспективних способів демократичного розвитку будь-якого суспільства виступає для багатьох світових держав наявність інституту викривачів. Адже саме через цей правовий інститут до антикорупційної політики можна залучити громадськість, ефективно з нею співпрацювати та забезпечуват поступальний розвиток відкритої сучасної держави.

Переконані, що зміни у сфері запобігання корупції настануть тоді, коли кожен громадянин усвідомить, що може насправді впливати на стан корупції, усіляко сприятиме цьому, наприклад, шляхом повідомлення до антикорупційних органів про корупційні дії чиновників.

«Важливо, що Законом України «Про запобігання корупції» закріплено обов'язок державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування забезпечувати «внутрішні канали» для повідомлення їхніми працівниками про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою (спеціальні телефонні лінії, вебсайти, засоби електронного зв'язку)» [8].

З метою усвідомлення громадськістю своєї ролі та значення у протидії та запобіганні корупції за допомогою інституту викривачів держава повинна сама всебічно сприяти цьому, наприклад за допомогою соціальних мереж і ЗМІ проводити різні рекламні кампанії, заходи в закладах освіти всіх рівнів, пояснювати важливість для відповідних органів державної влади інформації від викривачів.

Натепер в Україні досі не сформована судова практика щодо процедури проведення моніторингу життя працівників НАЗК у правовому механізмі запобігання корупції. Міжнародний досвід показує, що його проведення не варто рекомендувати до запровадження в інших країнах, оскільки країни, які ним користувалися, починають від нього відмовлятися. Натомість НАЗК варто зосередитися на процедурі проведення повних перевірок його працівників.

### Література:

1. Уряд призначив на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції, обраних конкурсною комісією. *Департамент інформації та комунікацій з громадськістю секретаріату Кабінету Міністрів України*. 11.12.2015. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/248704327> (дата звернення: 05.04.2023).
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#top> (дата звернення: 05.04.2023).
3. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджено наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 28 квітня 2021 р. № 72–21). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення: 05.04.2023).
4. Іванов О.В. Адміністративно-правовий статус національного агентства з питань запобігання корупції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 304 с. URL: [http://elar.naia.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/15744/5/dis\\_ivanov\\_ov.pdf](http://elar.naia.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/15744/5/dis_ivanov_ov.pdf) (дата звернення: 05.04.2023).
5. Созанський Т.І., Луцик В.В. Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 302–314. URL: <http://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/1220/1/36.pdf> (дата звернення: 05.04.2023).
6. Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затверджена рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції № 126 від 2 грудня 2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16> (дата звернення: 05.04.2023).
7. Ярмиш О., Мельник Р. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 144–155. URL: <http://chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/6-2015/yarmysh.pdf> (дата звернення: 25.04.2023).



8. Інститут викривачів – важливий запобіжник виникнення та поширення корупції в суспільстві. URL: <http://ivaadm.gov.ua/pravovadopomoha/item/12726-instytut-vykryvachivvazhlyvyi-zapobizhnyk-vynyknennia-taposhyrennia-koruptsii-v-suspilstvi> (дата звернення: 02.05.2023).

### References:

1. Departament informatsii ta komunikatsii z hromadskistiu sekretariatu KМУ (2015). Uriad pryznachyv na posady chleniv Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii, obranykh konkursnoiu komisiieiu vid 11 hrudnia 2015 r. [The Government appointed members of the National Agency for the Prevention of Corruption, selected by the competition commission. Department of Information and Public Relations of the CMU Secretariat of December, 11, 2015]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/news/248704327> [in Ukrainian].
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2014). Pro zapobihannia koruptsii : Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 2014 roku № 1700–VII. [On Prevention of Corruption: Law of Ukraine of October 14, 2014, № 1700–VII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#top> (accessed: 05.04.2023) [in Ukrainian].
3. Natsionalne ahenstvo Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby (2016). Zahalni pryavyla etychnoi povedinky derzhavnykh sluzhbovtiv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia: zatverdzenno Nakazom Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby 5 serpnia 2016 r. № 158 (u redaktsii nakazu Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby vid 28 kvitnia 2021 roku № 72–21) [General Rules of Ethical Conduct for Civil Servants and Local Self-Government Officials: approved by the Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service on August 5, 2016, № 158 (as amended by the Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service of April 28, 2021, № 72–21)]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> [in Ukrainian].
4. Ivanov O.V. (2019). Administratyvno-pravovyi status Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii: dys. ... kand. yuryd. nauk [Administrative and legal status of the National Agency for the Prevention of Corruption: PhD thesis for the degree of Candidate of Law]. Kyiv. 304 p. Retrieved from: [http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/15744/5/dis\\_ivanov\\_ov.pdf](http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/15744/5/dis_ivanov_ov.pdf) [in Ukrainian].
5. Sozanskyi T.I., Lutsyk V.V. (2018). Povnovazhennia Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii [Powers of the National Agency for the Prevention of Corruption]. *Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs*. № 1. P. 302–314. Retrieved from: <http://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/1220/1/36.pdf> [in Ukrainian].
6. Natsionalne ahenstvo Ukrainy z pytan zapobihannia koruptsii (2016). Metodolohiia otsiniuvannia koruptsiinykh ryzykiv u diialnosti orhaniv vlady, zatverdzzena rishenniam Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii № 126 vid 2 hrudnia 2016 r. [Methodology for assessing corruption risks in the activities of public authorities, approved by the decision of the National Agency for the Prevention of Corruption № 126 of December 02, 2016.] Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16> [in Ukrainian].
7. Yarmysh O., Melnyk R. (2015). Spetsializovani antykoruptsiyni instytutsii: svitovyy dosvid ta natsionalna model [Specialized anti-corruption institutions: world experience and national model]. *Scientific Journal of the National Academy of Prosecution of Ukraine*. № 2. P. 144–155. Retrieved from: <http://chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/6-2015/yarmysh.pdf> [in Ukrainian].
8. Upravlinnia yustytzii Kovelskoi raionnoi derzhavnoi administratsii (2019). Instytut vykryvachiv – vazhlyvyi zapobizhnyk vynyknennia ta poshyrennia koruptsiyi v suspilstvi [The institution of whistleblowers is an important preventive measure against the emergence and spread of corruption in society]. Retrieved from: <http://koveladm.gov.ua/press-tsentr/item/15130-instytut-vykryvachiv-vazhlyvyi-zapobizhnyk-vynyknennia-ta-poshyrennia-koruptsii-v-suspilstvi> [in Ukrainian].