

Areas of activity of the National Agency on prevention of corruption

Напрями діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції

Oleksandr Ivanov

Key words:

corruption, counteraction, directions of activity, specialized subjects, strategy, law.

Ключові слова:

корупція, протидія, напрями діяльності, спеціалізовані суб'єкти, стратегія, закон.

Постановка проблеми. Досконала система нормативно-правових актів у сфері запобігання корупції на-самперед впливає на розуміння певних пріоритетів нашої держави у тій чи іншій сфері та визначення векторів діяльності уповноважених державою органів. Попередньо проведене дослідження правових основ функціонування НАЗК дає змогу визначити основні напрями діяльності зазначеного суб'єкта. Натепер цей напрям наукового дослідження не підпадає під розгляд науковців та не має достатнього теоретичного та практичного підґрунтя. Неузгодженість ключових напрямів діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції з пріоритетними напрямами антикорупційної політики держави підкреслюється наявністю розгалуженої нині правової основи його функціонування та подальшого розвитку. Свідченням цього є відсутність спеціалізованого законодавчого акта, який би визначав напрями діяльності та правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції. Певне підґрунтя в цьому напрямі було окреслено в межах Комунікаційної стратегії Національного агентства з питань запобігання корупції на 2018–2020 роки, затвердженої Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.04.2018 № 811 та Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки та планів з її реалізації, затвердженої Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 22.06.2017 № 234.

Як зазначається у вищенаведених стратегічних нормативно-правових актах, НАЗК є новою інституцією, у зв'язку з чим є необхідність визначити напрями управління, цінності і принципи, операціоналізувати процес прийняття рішень, внутрішні процедури та настанови для персоналу (кодекси поведінки/етики), посилити можливості працівників та встановити тісну співпрацю з антикорупційними інституціями та зовнішніми ключовими заінтересованими сторонами, щоб орган був єдиною командою¹. Реалізувати зазначені положення можна завдяки структуруванню та приведенню законодавства до положень вищезазначених стратегій, а також виокремленню ключових напрямів діяльності НАЗК.

Стан дослідження. На важливість дослідження правового підґрунтя функціонування органів державної влади в антикорупційній сфері у своїх працях звертали увагу М.Ю. Бездольний, О.І. Безпалова, Ю.В. Ващенко, А.В. Гайдук, М.О. Горелов, Р.Я. Демків, О.Ю. Дрозд, Д.Г. Заброта, М.К. Золотарьова, М.В. Романов, Є.Ю. Соболев, Р.М. Тучак, Т.В. Хабарова, Є.Я. Харина, О.С. Хмара, С.О. Шатрава.

Мета статті полягає в аналізі поглядів науковців та антикорупційного законодавства щодо виокремлення ключових напрямів діяльності НАЗК.

Виклад основного матеріалу. Перш за все варто зазначити, що спрямування діяльності НАЗК впливає з безпосередніх функцій цього державного органу. Так, на відміну від Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та інших правоохоронних органів, які виявляють та розслідують корупційні злочини, головна функція НАЗК – запобігти їх вчиненню. Це відбуватиметься через виявлення та усунення чинників, що дають змогу вчиняти корупційні правопорушення, контроль за дотриманням антикорупційних правил політичними партіями, чиновниками та політиками, роботу із викривачами корупції тощо².

¹ Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки та планів з її реалізації, затвердженої Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 22.06.2017 № 234.

² Інформація про Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/news/informaciya-pro-nacionalne-agentstvo-z-pytan-zapobigannya-korupcii>

Зважаючи на викладене, виникає необхідність безпосереднього дослідження спрямування і перспектив реалізації антикорупційної політики держави шляхом детального аналізу напрямів діяльності НАЗК.

У академічному тлумачному «Словнику української мови» поняття «напрямок» трактується як шлях діяльності, розвитку кого-, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища³.

На наш погляд, визначення та аналіз напрямів діяльності НАЗК доцільно здійснювати шляхом дослідження загальних напрямів антикорупційної політики нашої держави та виокремлення серед них тих, які враховують специфіку функціонування НАЗК.

Враховуючи те, що НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, М.В. Романов виділяє напрями, за якими формується державна політика у сфері запобігання корупції⁴:

- формування концепції політики в сфері протидії корупції;
- створення нормативної антикорупційної бази;
- створення спеціальних антикорупційних органів боротьби і контролю;
- безумовне й оперативне розслідування корупційних діянь і притягнення винних осіб до відповідальності;
- постійний моніторинг корупційних проявів і формування засобів протидії корупції;
- активне міжнародне співробітництво в антикорупційному напрямі;
- формування суспільної думки і виховання громадян у дусі нетерпимості до корупційних діянь;
- належне фінансування державного апарату загалом та антикорупційних програм зокрема.

Класифікація напрямів антикорупційної політики, запропонована авторами мультимедійного навчального посібника «Антикорупційна політика в Україні», дає змогу оцінити, наскільки адекватно держава розуміє, що саме необхідно змінювати у діяльності та функціонуванні свого апарату для зменшення масштабів корупції. Згідно із вказаною класифікацією, основними напрямами антикорупційної політики є:

- корекція законодавства;
- більш збалансована система стримувань і противаг між основними інститутами влади;
- упорядкування системи, структури і функцій органів виконавчої влади;
- зміна принципів державної (насамперед, публічної цивільної) служби і контроль за майновим становищем представників влади;
- створення умов для ефективного контролю за розподілом і витрачанням бюджетних коштів;
- зміцнення судової влади;
- вдосконалення правоохоронної системи і поліцейської діяльності (діяльності спецслужб);
- координація антикорупційної політики⁵.

На наш погляд, значним недоліком зазначеного переліку напрямів антикорупційної політики є нівелювання значення міжнародного співробітництва в антикорупційній сфері та побудови механізму діяльності уповноважених державних органів з урахуванням міжнародних стандартів.

Варто відзначити, що на засіданні НАЗК визначено та затверджено п'ять пріоритетних напрямів його діяльності. Документ прийнято в рамках забезпечення підготовки проекту середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на 2017–2020 роки з урахуванням Програми діяльності Кабінету Міністрів України⁶. Зокрема, пріоритетними напрямами визначено:

- забезпечення ефективної роботи превентивних антикорупційних підрозділів;
- запровадження антикорупційних програм;
- підвищення рівня стандартів доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, а також громадськості;
- забезпечення функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на

³ Словник української мови : у 11 т. Т. 5 . Київ : Наук. думка, 1970. 799 с. URL: <http://sum.in.ua/>

⁴ Романов М.В. Основні засади запобігання корупції. Харків : ТОВ «Видавництво «Права людини», 2017. 176 с.

⁵ Мультимедійний навчальний посібник «Антикорупційна політика в Україні» / Національна академія внутрішніх справ. URL: <http://www.naiu.kiev.ua/books/atikorruption/index.html>

⁶ Пріоритети діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/priority_tety_nazk_2017-2020.pdf

- виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- вдосконалення системи державного контролю за партійними фінансами.

Зазначені напрями покликані забезпечити всеохоплюючий вплив на всі сфери суспільного життя з метою запобігання проявам корупції на всіх рівнях державної влади та у сферах, найбільш сприятливих для впровадження корупційних схем і отримання неправомірних вигід⁷.

Відповідно до п. 4.2 Регламенту НАЗК щорічний план роботи Національного агентства формується за такими напрямками⁸:

- антикорупційна політика;
- організація заходів із запобігання та виявлення корупції;
- моніторинг дотримання законодавства про конфлікт інтересів;
- контроль та перевірка декларацій, моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- запобігання політичній корупції;
- інституційний розвиток НАЗК.

Резюмуючи викладене, вважаємо, що основними напрямками діяльності НАЗК є: 1. Діяльність з формування та реалізації державної антикорупційної політики. 2. Координація превентивної діяльності уповноважених суб'єктів в антикорупційній сфері. 3. Робота із законодавством та проектами нормативно-правових актів. 4. Діяльність НАЗК щодо запобігання політичній корупції. 5. Активне міжнародне співробітництво в антикорупційній сфері. 6. Превентивна діяльність щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. 7. Взаємодія із громадськістю.

Проаналізуємо детальніше окремі із наведених вище напрямів діяльності НАЗК з виокремленням авторського бачення пропозицій з їх удосконалення та подальшої реалізації.

1. Діяльність з формування та реалізації державної антикорупційної політики. Ми вважаємо слушною думку Д.Г. Заброди, який під державною антикорупційною політикою розуміє передбачений законами та підзаконними нормативно-правовими актами комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, що формуються і реалізуються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю з метою виявлення, припинення фактів корупції, усунення детермінант, що її опосередковують, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави⁹.

Аналіз положень ч. 1 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» дає змогу стверджувати, що законодавець розглядає поняття «антикорупційна політика» та «антикорупційна стратегія» як тотожні. Згідно з частиною 3 вказаної статті Антикорупційна стратегія розробляється НАЗК на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії¹⁰.

Таким чином, визначення стратегії, а також конкретних заходів антикорупційної діяльності є вагомим внеском для вироблення антикорупційної політики в Україні.

Зауважимо, що 25 квітня 2018 року Кабінет Міністрів України схвалив проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки». Законопроект розроблений НАЗК з метою визначення комплексу заходів, спрямованих на зменшення рівня корупції в Україні та подальше просування антикорупційних ініціатив у державі. Проте парламент повернув Уряду проект Закону «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» на доопрацювання. На наш погляд, для узгодженості дій органів державної влади у зазначеному напрямі необхідно невідкладно створити міжвідомчу робочу групу з розробки принципово нової Антикорупційної стратегії на 2018–2020 роки, включивши до її складу: 1) фахівців НАЗК; 2) представників Уряду та інших центральних органів виконавчої влади; 3) представників правоохоронних органів; 4) представників Комітету Верховної Ради України з питань запобігання та боротьби з корупцією; 5) міжнародних та вітчизняних експертів з питань формування і реалізації антикорупційної політики держави.

⁷Шатрава С.О. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах Національної поліції України : дис. ... доктора. юрид. наук: 12.00.07, Харків, 2017. 433 с.

⁸Регламент Національного агентства з питань запобігання корупції від 12.04.2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/>

⁹Заброда Д.Г. Поняття державної антикорупційної політики. Право і безпека. 2012. № 2 (44). С. 98–104.

¹⁰Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20141014>

Слід відзначити, що важливим елементом антикорупційної політики є антикорупційні програми, порядок підготовки і виконання яких визначені у ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції»¹¹. Антикорупційні програми є основними локальними стратегічними документами з питань запобігання та виявлення корупції у діяльності органів державної влади. НАЗК є основним координатором здійснення підготовки та виконання антикорупційних програм, а також здійснює їх погодження, надання рекомендацій з удосконалення та постійний моніторинг виконання.

2. *Координація превентивної діяльності уповноважених суб'єктів в антикорупційній сфері.* У юридичній літературі є досить велика кількість підходів до розуміння поняття координації та переліку її ознак. У найбільш широкому, загальному розумінні координація відображає об'єктивну потребу в узгодженості й взаємозалежності, яка є неодмінною умовою успішної життєдіяльності будь-якого суспільства й діяльності його владних і управлінських структур. Яким би чином не будувалося управління, ніколи не вдавалося створити таку систему, за якої певне відомство або навіть галузь господарства змогли би бути самодостатніми і незалежними від інших відомств і галузей. За будь-яких умов перебороти роз'єднаність можна тільки шляхом організації чинної системи координації, об'єднання зусиль різних відомств, органів управління в певних сферах діяльності, напрямках, що мають загальнодержавне значення. Тож Координація означає як погодженість дій у досягненні певної спільної мети, так і дотримання певних процедурних правил поведінки в загальній сфері діяльності, чітке і послідовне виконання своїх функцій кожним з учасників відносин у цій сфері, де одна структура доповнює або підкріплює іншу¹².

Таким чином, координація превентивної діяльності відповідних суб'єктів в антикорупційній сфері полягає в узгодженості дій уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції. Уповноважені підрозділи є інструментом реалізації заходів щодо запобігання корупції у відповідних органах державної влади, місцевого самоврядування, підприємствах, установах, організаціях, що входять до сфери їх управління. НАЗК у межах своїх повноважень у зазначеному напрямку: 1) надає методичну допомогу вказаним підрозділам; 2) здійснює методичне забезпечення та аналіз ефективності їх діяльності; 3) здійснює погодження антикорупційних програм.

3. *Робота із законодавством та проектами нормативно-правових актів.* Варто відзначити, що НАЗК є суб'єктом проведення антикорупційної експертизи. Відповідно до ч. 1. ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції» з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення проводиться антикорупційна експертиза¹³. Слід відзначити, що цим законом передбачено такі форми проведення антикорупційної експертизи:

- обов'язкова антикорупційна експертиза, що здійснюється Міністерством юстиції України;
- антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України, яка здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією;
- антикорупційна експертиза, що проводиться НАЗК за власною ініціативою;
- громадська антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів.

Крім того, згідно з ч. 9 ст. 55 Закону України «Про запобігання корупції», НАЗК здійснює періодичний перегляд законодавства на наявність у ньому корупціогенних норм та надає Міністерству юстиції України пропозиції щодо включення їх до плану проведення антикорупційної експертизи, передбаченого частиною четвертою цієї статті. До проведення зазначеного моніторингу НАЗК може залучати громадські об'єднання, наукові установи, зокрема, і на умовах державного замовлення на підставі відкритого конкурсу¹⁴.

Порядок проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів НАЗК, затверджений Рішенням НАЗК № 1 від 28.07.2016¹⁵, визначає механізм проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України.

¹¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20141014>

¹² Єфіменко Д.К. Поняття та ознаки координації правоохоронної діяльності. Наше право. 2013. № 10. С. 125–130.

¹³ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20141014>

¹⁴ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20141014>

¹⁵ Єфіменко Д.К. Поняття та ознаки координації правоохоронної діяльності. Наше право. 2013. № 10. С. 125–130.

Таким чином, можна зробити висновок, що однією з найважливіших передумов подолання корупції в нашій державі є створення дієвих правових основ здійснення уповноваженими суб'єктами своєї діяльності у сфері її запобігання. Суттєві політичні та економічні зміни, проєвропейський розвиток українського суспільства, необхідність прозорості функціонування органів державної влади призвели до кардинального оновлення антикорупційного законодавства в нашій державі. Нині в Україні діє значний масив нормативно-правових актів у сфері запобігання корупції, основним серед яких, що стосується регламентації діяльності НАЗК, є Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р.¹⁶

Висновки. Система нормативно-правових актів у сфері запобігання корупції насамперед покликана закріпити пріоритети діяльності нашої держави в антикорупційній сфері та визначити спрямування діяльності уповноважених державою органів, зокрема НАЗК як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Ми вважаємо, що такі напрями діяльності НАЗК мають бути чітко визначені у чинному законодавстві; зумовлюватись загальнодержавною антикорупційною стратегією; регламентуватись як міжнародними, так і національними нормативно-правовими актами. Варто наголосити, що суттєвим недоліком правового регулювання діяльності НАЗК є відсутність єдиного нормативно-правового акта, який би регламентував його функціонування. Таким чином, пропонуємо розробити та прийняти Закон України «Про Національне агентство з питань запобігання корупції», в якому визначались би як правові, так і організаційні засади функціонування вказаного центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Анотація

У статті досліджено ключові напрями діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. Спираючись на погляди науковців та аналіз нормативно-правових актів, виокремлено напрями діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, а саме: діяльність з формування та реалізації державної антикорупційної політики; координація превентивної діяльності уповноважених суб'єктів в антикорупційній сфері; робота із законодавством та проектами нормативно-правових актів; діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції щодо запобігання політичній корупції; активне міжнародне співробітництво в антикорупційній сфері; превентивна діяльність щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; взаємодія із громадськістю.

Summary

The article examines the key activities of the National Agency for the Prevention of Corruption. Based on the views of scientists and the analysis of legal acts, the following areas of activity of the National Agency for the Prevention of Corruption are highlighted, namely: the activity on the formation and implementation of the state anti-corruption policy; coordination of preventive activities of authorized subjects in the anti-corruption sphere; work with legislation and drafts of regulatory legal acts; the activities of the National Agency for the Prevention of Corruption for the Prevention of Political Corruption; active international cooperation in the anti-corruption sphere; preventive activities in relation to persons authorized to perform the functions of the state or local self-government; interaction with the public.

Використана література:

1. Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки та планів з її реалізації, затвердженої Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 22.06.2017 № 234.
2. Інформація про Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/news/informaciya-pro-nacionalne-agentstvo-z-pytan-zapobigannya-korupcii>
3. Словник української мови : у 11 т. Т. 5. Київ : Наук. думка, 1970. 799 с. URL: <http://sum.in.ua/>
4. Романов М.В. Основні засади запобігання корупції. Харків : ТОВ «Видавництво «Права людини», 2017. 176 с.

¹⁶Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20141014>

5. Мультимедійний навчальний посібник «Антикорупційна політика в Україні» / Національна академія внутрішніх справ. URL: <http://www.naiu.kiev.ua/books/atikorruption/inde x.html>
6. Пріоритети діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 роки. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/priorytety_nazk_2017-2020.pdf
7. Шатрава С.О. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах Національної поліції України : дис. ... доктора. юрид. наук : 12.00.07, Харків, 2017. 433 с.
8. Регламент Національного агентства з питань запобігання корупції від 12.04.2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/>
9. Заброда Д.Г. Поняття державної антикорупційної політики. *Право і безпека*. 2012. № 2 (44). С. 98–104.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20141014>
11. Єфіменко Д.К. Поняття та ознаки координації правоохоронної діяльності. *Наше право*. 2013. № 10. С. 125–130.
12. Про реалізацію Національним агентством з питань запобігання корупції повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції № 1 від 28.07.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1184-16>

Oleksandr Ivanov,
Postgraduate Student at Department of Administrative Activity
National Academy of Internal Affairs of Ukraine