

УДК 340.1

Аліса Кладченко,*аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Університету Короля Данила*

ЕВОЛЮЦІЯ ОРГАНІВ ЗАГАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТА БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

У статті проаналізовано повноваження, виключно на базі нормативно-правових актів, державних органів загальної компетенції, в яких функція подолання корупції не є основною, та обгрунтовано, чому саме такі державні органи мають статус лише загальної компетенції у даній сфері.

Ключові слова: корупція, державні органи, законодавство, функції, повноваження, нормативно-правовий акт, держава.

Постановка проблеми. Система, функції та цілі органів державної влади України, як і інших держав, повинні бути чітко сформульовані для суспільства задля однозначного розуміння мети та повноважень таких органів. Після бурхливих для України подій 2013 року постало чітке питання про те, що корупція тільки набирає обертів та, власне, завжди була як у державних органах, так і в приватному секторі. Нині запровадженню нових механізмів та створенню нових інституцій зі спеціальним статусом «антикорупція» приділено багато уваги. Такі органи стали майже автономними стосовно державних органів загальної компетенції, але, безперечно, є чи підзвітними, чи підконтрольними вищезазначеним, а отже і мають вагомe значення для початку нової сторінки для України – очищення її від корупції.

Актуальність теми полягає у структурованому поділі функцій органів державної влади загальної компетенції, що є передумовою функцій державних органів спеціальної компетенції з протидії і запобігання корупції.

Метою статті є спроба довести безперечну роль державних органів загальної компетенції, а саме Кабінету Міністрів України, Президента України та Верховної Ради України у формуванні державних органів зі спеціальним статусом проти корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Система органів державної влади, що уповноважені мати спеціальний або загальний статус, мають не завжди чітку класифікацію. Деякі науковці здійснюють поділ державних органів на такі групи, як державні органи загальної та спеціальної компетенції. Під час збирання матеріалів для публікації було зроблено аналіз таких структур, як Кабінет Міністрів України, Президент України та його апарат, Верховна Рада України, щодо запровадження спеціальних антикорупційних інституцій та фактичного впливу на їхню діяльність.

За основу було взято три новостворені державні органи, такі як Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національне антико-

рупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції, що були передумовою та одними з ключових показників виконання другої фази Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України, комплексного реформування системи запобігання корупції відповідно до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав, якими передбачено створення незалежних превентивних органів та спеціалізованого правоохоронного органу з подолання корупції в Україні.

Для розуміння того, які саме повноваження мають Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України та Президент України, слід зробити окремий аналіз на прикладах законодавства, що відображають діяльність вищезазначених органів.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України – це вищий орган у системі органів виконавчої влади [1]. Цим же актом визначено, що Кабінет Міністрів України відповідно до своїх повноважень у сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції та забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції.

Виходячи з наведеного вище слід розуміти, що питання забезпечення координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання та протидії корупції розуміється як координація та контроль за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції та Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів як таких, що мають свій законний спеціальний статус. Який вплив має Кабінет Міністрів України на формування вищезазначених органів? Продемонструємо на прикладах. Стосовно Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управ-

ліній активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, то саме Кабінет Міністрів України в особі члена Уряду – Міністра юстиції України – був суб'єктом законодавчої ініціативи щодо подання до Верховної Ради України проекту Закону України від 04.09.2015 № 3040 «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів». Президент України підписав вказаний проект Закону, що був підготовлений до другого читання, та, відповідно, проект вже отримав офіційний статус Закону.

Вже чинними положеннями Закону чітко регламентовано, що саме Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, у межах, визначених цим та іншими законами, є підзвітним Верховній Раді України, підконтрольним та відповідальним перед Кабінетом Міністрів України [2]. Також визначено, що таке агентство утворюється Кабінетом Міністрів України, про що свідчить і Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 105, а Голова Національного агентства представляє своє відомство на засіданнях Уряду. Прикладом відповідальності Національного агентства перед Кабінетом Міністрів України може слугувати норма Закону про те, що міжнародна або національна аудиторська компанія зобов'язана надіслати звіт про зовнішній аудит діяльності Національного агентства до Кабінету Міністрів України та Національного агентства, який додається до висновку незалежної зовнішньої оцінки діяльності Національного агентства. Форма та зміст звіту про зовнішній аудит діяльності Національного агентства затверджуються Кабінетом Міністрів України з урахуванням вимог цього Закону.

Якщо про вжиття відповідних заходів Кабінетом Міністрів України щодо утворення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, уявлення вже є, то далі слід зазначити також важливу роль Верховної Ради України як єдиного законотворчого органу України.

Статтю 93 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» встановлено, що кожен проект Закону України чи вже Закон направляється до відповідного Комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства. Такий Комітет не лише дає висновок, а і подає проект до прийняття Верховною Радою України, враховуючи всі зауваження, що належним чином виправлені. Так сталося ще з проектом Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» (реєстр. № 3040) [3]. У висновку профільного Комітету, а саме Комітету з питань запобігання і протидії корупції, від 05 листопада 2015 року Комітет

наголосив, що у процесі роботи над законопроектом до Комітету від суб'єктів законодавчої ініціативи – народних депутатів України – надійшло майже триста пропозицій поправок, більшість яких враховано, та Комітет рекомендує Верховній Раді України прийняти в другому читанні та в цілому проект Закону, що було засвідчено протоколом засідання від 04 листопада 2015 року № 43. Більш того, наголошувалося, що доповідачем на засіданні Верховної Ради України буде саме Голова Комітету.

Аналіз історії створення Національного агентства з питань запобігання корупції свідчить так само і про те, що величезний вплив на запуск роботи такого відомства мав Кабінет Міністрів України. Так само, як і з Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, при поданні проекту Закону, що мав на меті створення Національного агентства з питань запобігання корупції, суб'єктом законодавчої ініціативи виступав Кабінет Міністрів України в особі Міністра юстиції України.

Проектом Закону України «Про запобігання корупції» від 13.10.2014 № 5113 передбачалося створення Національної комісії з питань запобігання корупції [4]. Згодом, коли проект готувався до другого читання, така комісія змінила статус та було утворено Національне агентство з питань запобігання корупції. Врешті, Закон був підписаний Президентом України за реєстраційним № 1700-VII від 24.10.2014. Постановою Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 118 було утворено таке агентство.

Відповідно до положень цього Закону, Національне агентство з питань запобігання корупції у межах, визначених цим та іншими законами, є відповідальним та підконтрольним перед Верховною Радою України, а підзвітним Кабінету Міністрів України [6]. Також слід зазначити, що саме Кабінет Міністрів України приймає рішення про проведення конкурсу на посаду членів Національного агентства з питань запобігання корупції, а також своїм актом призначає членів відомства на посаду. (Примітка: Голову Національного агентства з питань запобігання корупції обирають члени Агентства на своєму засіданні шляхом голосування). Взаємозв'язок повноважень Кабінету Міністрів України та Національного агентства з питань запобігання корупції не обмежується лише перевіркою декларацій членів Уряду вищезазначеним Національним агентством (відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» на членів Уряду поширюється Закон України «Про запобігання корупції» [7]). Одним із основних завдань центральних органів виконавчої влади є обов'язок надання Національному агентству з питань запобігання корупції затвердженої Антикорупційної програми відомства. Передумовою такого рішення був проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», ініціатором якого був Прем'єр-міністр України. Законом було доручено Кабінету Міністрів України розробити механізм виконання завдань (програму) щодо реалізації засад державної ан-

तिकорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014-2017 роки [8]. Уряд України виконав завдання, що було покладено Законом, та видав розпорядження від 5 жовтня 2016 року № 803-р «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади», яким затвердив Заходи щодо запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та План виконання таких Заходів [9].

Такими заходами Кабінетом Міністрів України було доручено, зокрема, Національному агентству з питань запобігання корупції розробити Типову Антикорупційну програму юридичної особи, що найшло своє відображення у Рішенні Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 березня 2017 року № 75, де таку було затверджено [10].

Не можна оминати роль Президента України, як гаранта держави, так і гаранта цілої системи подолання корупції в Україні. Це є тільки два приклади роботи Президента України та його апарату у механізмі підписання Законів України про діяльність таких органів державної влади зі спеціальним статусом, як Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та Національне агентство з питань запобігання корупції.

Наступним прикладом можна вважати Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», який набрав чинності 25 січня 2015 року і визначив правові засади організації та діяльності спеціалізованого правоохоронного антикорупційного органу. Проект Закону був внесений до Верховної Ради України 16 вересня 2014 року за реєстр. № 5085, але тоді такий проект мав зовсім іншу назву, а саме проект Закону України «Про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції», ініціатором якого став Президент України. (До речі, станом на серпень 2017 року Президентом України під час сесій VII та VIII скликання було ініційовано 157 законопроектів). Президент України, відповідно до цього Закону, утворює Національне антикорупційне бюро України, призначає та звільняє Директора цього Бюро та затверджує положення про Раду Громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України та порядок її формування. Тобто, якщо Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» [11] чітко не регламентовано, що воно є підзвітне та відповідальне перед Президентом України, то встановлено тільки те, що контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро України здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належить боротьба з корупцією і організованою злочинністю.

Слід також зазначити недосконалість такої норми, оскільки якщо Національне антикорупційне бюро України є правоохоронним органом, то і контроль за його діяльністю повинен вести Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, як профільний Комітет із боротьби

з організованою злочинністю, а якщо дивитися на Національне антикорупційне бюро України як орган, що має на меті попередження, виявлення та розслідування корупційних правопорушень, то такий контроль повинен вести Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції. Водночас профільний Закон про діяльність такого правоохоронного антикорупційного органу не встановив чіткої підконтрольності відповідного Комітету Верховної Ради України. Повноваження щодо звітування та інформування Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України визначені повноваженнями Директора Національного антикорупційного бюро України.

Висновки

Ілюстрація повноважень Кабінету Міністрів України, Президента України та Верховної Ради України щодо процесу створення антикорупційних органів свідчить про неможливість створення таких без залучення сторонньої допомоги для запуску роботи.

Суб'єктом права законодавчої ініціативи при поданні проекту Закону України до Верховної Ради України можуть бути як народні депутати, Президент України, так і Кабінет Міністрів, що свідчить про узагальненість повноважень щодо ініціативності та прийняття актів. У таких випадках Президент України та Верховна Рада України виступають посередниками, в першому випадку – під час прийняття проекту, в другому – для підписання Закону, що може свідчити про загальність компетенції у сфері протидії корупції.

Натомість віднесення Кабінету Міністрів України до такої категорії, як державні органи загальної компетенції у сфері боротьби з корупцією, на наш погляд, є не зовсім доречним. Як вже згадувалось, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Із самого визначення зрозуміло, що такий орган є вищим, а отже має і певні переваги над іншими органами виконавчої влади, незалежно від того, чи мають вони відмітку спеціального статусу чи ні. У кожному відомстві, очільник якого є членом Уряду, є відповідний структурний підрозділ у структурі, до предмету відання якого належить питання протидії корупції. На додаток утворення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, та Національного агентства з питань запобігання корупції не відчуває у Кабінету Міністрів України повноважень контролю чи звіту спеціальних державних органів. Кабінет Міністрів України ще і контролює роботу таких органів під час видання відповідних актів, що надсилаються до Уряду на погодження та оприлюднення. Отже і статус загальності вищого органу в системі органів виконавчої влади, з одного боку, є нікчемним, а із іншого – неможливим, оскільки в основному акті Кабінету Міністрів України відсутня позначка спеціальності.

Список використаних джерел:

1. Про Кабінет Міністрів України : Закон України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
2. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/772-19>.
3. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : проект Закону України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56383.
4. Про запобігання корупції : проект Закону України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52247.
5. Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції : Постанова Кабінету Міністрів України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-%D0%BF>.
6. Про запобігання корупції : Закон України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page5>.
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
9. Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України // Офіційний веб-сайт Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249459434>.
10. Національне агентство з питань запобігання корупції : Рішення // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17#n14>.
11. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

В статті проаналізовані повноваження, виключительно на базі нормативно-правових актів, державних органів загальної компетенції, у яких функція попередження корупції не є пріоритетною. Також обґрунтовано, чому саме такі органи мають статус лише органів загальної компетенції.

Ключевые слова: корупция, государственные органы, законодательство, функции, полномочия, нормативно-правовой акт, государство.

This article is dedicated to demonstrate functions of government bodies that called general competition bodies only on legal background. Also it is substantiating such bodies to have this status.

Key words: corruption, government bodies, law, functions, credentials, legal act, government.

