

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.2.40>**Олександр Світличний,***докт. юрид. наук, доцент,**професор кафедри цивільного і господарського права**Національного університету біоресурсів і природокористування України***Альбіна Кадегроб,***здобувачка**Науково-дослідного інституту публічного права*

## СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ

На підставі здійсненого аналізу нормативно-правових актів у сфері запобігання правопорушенням у статті проаналізована діяльність органів державної влади, звертається увага, що серед органів державної влади у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Зазначається, що першорядна роль у сфері запобігання адміністративним корупційним правопорушенням в Україні належить їх сторонам (суб'єктам). До таких суб'єктів відносимо: органи прокуратури, Національну поліцію, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Службу безпеки України, Національний олімпійський комітет України, Спортивний комітет України, Міністерство культури, молоді та спорту України.

Проаналізовано адміністративно-деліктну діяльність уповноважених державних органів у сфері запобігання адміністративним корупційним правопорушенням, звертається увага на необхідність розрізняти між собою поняття «корупційне правопорушення» і «правопорушення, пов'язане з корупцією».

Встановлено, що в межах визначеної компетенції прокурор має право складати протоколи про адміністративні правопорушення пов'язані із корупцією, передбачені нормами ст.ст. 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9, 172-9-2 КУпАП, посадові особи: Національної поліції, передбачені нормами ст.ст. 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9, 172-9-2 КУпАП; Служби безпеки України, передбачені нормами ст.ст. 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9, 172-9-2 КУпАП; Національного бюро, передбачені ст. 185-13 КУпАП, Національного агентства з питань запобігання корупції, передбачені нормами ст.ст. 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9, 188-46, 212-15, 212-21 КУпАП.

Звертається увага на певні недоліки нормативного регулювання в діяльності Національної поліції, Служби безпеки України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури Генеральної прокуратури України у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, та визначено сучасну систему державних органів у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

**Ключові слова:** суб'єкти, публічне управління, запобігання, корупція, адміністративні правопорушення.

**Вступ.** Органи публічного управління є ключовими суб'єктами у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, їм належить провідне місце і роль у боротьбі із цим негативним явищем суспільного життя. Враховуючи досить широке коло суб'єктів публічного управління, задіяних у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, питання їх класифікації є основною засадою структурної побудови системи державних органів й полягає у встановленні організаційних взаємозв'язків, їх структурних елементів,

що дасть змогу визначити ступінь ефективності та запропонувати шляхи її удосконалення. Беручи до уваги важливість і проблемність питання, пов'язаного з корупцією, їх досліджувало чимало науковців, серед яких – В. Авер'янов, О. Банчук, В. Башкатова, О. Дудоров, Л. Жуковська, Р. Ігонін, О. Сорока та ін. Завдяки доробку вказаних та інших учених було розкрито розуміння суб'єктів публічного управління, визначено сучасну систему державних органів у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

**Метою цієї статті** є дослідження ролі державних органів та визначення їх сучасної системи у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

**Результати дослідження.** Аналіз нормативно-правових актів дає можливість констатувати, що Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України наділені певними повноваженнями у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Вказані суб'єкти забезпечують дисципліну, законність та нагляд за органами публічного управління у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, утворюють і законодавчо визначають їх компетенцію та структуру. Саме вони є основним гарантом забезпечення прав та свобод особи. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII, спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є: органи прокуратури; органи Національної поліції; Національне антикорупційне бюро України; Національне агентство з питань запобігання корупції. У зв'язку із законодавчим визначенням такої думки дотримуються більшість науковців, що вказані органи державної влади є спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції.

Як впливає зі змісту корупційного законодавства, відповідно до законодавчо визначеної компетенції безпосередньо виконання завдань у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, покладено на суб'єктів публічного управління. Ними є спеціально уповноважені державні органи.

Відповідно до «Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 149 від 12.04.2016 р., Спеціалізована антикорупційна прокуратура Генеральної прокуратури України є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України, підпорядкована заступнику Генерального прокурора України – керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Серед основних напрямів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та її структурних підрозділів є: забезпечення представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених Законом України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями; захист у суді прав і законних інтересів громадян у випадках, визначених законом, а також захист інтересів держави за наявності порушень, пов'язаних із коруп-

ційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, у межах реалізації своїх функцій; організація та вжиття заходів щодо поновлення порушених прав громадян або законних інтересів держави.

Необхідно відзначити, що в межах визначеної компетенції прокурор, згідно з пунктом 11 частини першої ст. 255 КУпАП, має право складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією, передбачені нормами ст.ст. 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9, 172-9-2. Окрім того, згідно зі ст. 250 КУпАП у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-9, 172-9-2, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою.

Вказані норми КУпАП вказують, що представники прокуратури та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в особі їх посадових осіб є одними із суб'єктів публічного управління у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Водночас заслуговує на увагу той факт, що повноваження прокурорів та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури в нормативних актах не є чітко виписаними, тому необхідно на законодавчому рівні шляхом внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» визначити завдання та повноваження цього органу та його структурних підрозділів у сфері протидії корупції.

Певний пласт норм щодо запобігання правопорушенням ми знаходимо в Законі України «Про Національну поліцію», яка служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. До цього варто додати, що у нинішній міжнародній доктрині ступінь охорони та захисту конституційних прав і свобод особи є важливим показником досягнутого державою рівня встановлених міжнародних стандартів поведінки з людьми. В Україні на тлі глибоких соціально-економічних, політичних, ідеологічних і культурних перетворень створення належних умов для реального здійснення кожним своїх суб'єктивних прав є актуальною теоретичною та практичною проблемою. Вона потребує відповідних науково-теоретичних досліджень, у центрі яких має бути комплекс взаємопов'язаних соціальних та юридичних чинників [1, с. 156].

Ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 02.07.2015 р. № 580-VIII визначає Національну поліцію спеціальним уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції. Проте норми цього Закону, а також «Положення про Національну поліцію», затверджене постановою Кабінету Міністрів

України від 28.10. 2015 р. № 877, до завдань та повноважень Національної поліції не відносять питання дотримання вимог антикорупційного законодавства. Разом із тим слід зазначити, що стаття 255 КУпАП уповноважує посадових осіб Національної поліції у разі виявлення корупційного правопорушення складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією, передбачені нормами ст.ст. 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9, 172-9-2 КУпАП. Вказані недоліки нормативного регулювання діяльності органів Національної поліції у сфері протидії корупції також підлягають вдосконаленню.

Безумовно, як пише Л. Жуковська, «коли йдеться про запобігання вчиненню правопорушень, то під правопорушеннями розуміють і корупційні, і правопорушення, пов'язані з корупцією. Здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень у межах визначеної підслідності передбачає таке розслідування й щодо корупційних правопорушень. Відповідно, провадження у справах про адміністративні правопорушення включає провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Таким чином, на законодавчому рівні жодних конкретизованих повноважень органів НП як спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції не виокремлено» [2, с. 83].

Вказане повною мірою стосується і Служби безпеки України. Згідно з пунктом 4-1 частини першої ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25. 03. 1992 р. № 2229-ХІІ, посадові особи цього органу мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Служби безпеки України, проводити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Проте тільки зі змісту пункту 1 частини першої ст. 255 КУпАП випливає, що посадові особи органів Служби безпеки України мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією, передбачені нормами ст. ст. 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9, 172-9-2 КУпАП.

Зазначене питання діяльності Національної поліції, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Служби безпеки України свідчить, що, покладаючи обов'язок складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією, в подальшому направляючи справу для розгляду до суду,

законодавець у законодавчих актах не покладає на вказані органи питання дотримання вимог антикорупційного законодавства, що виходить за межі повноважень вказаних органів та їх посадових осіб. Тому необхідно на законодавчому рівні чітко визначити повноваження кожного із вказаних органів у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10. 2014 р. № 1698-VII, Національне бюро є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Частиною 3 ст. 17 вказаного Закону зазначено, що Національне бюро може мати інші повноваження, пов'язані з виконанням ним своїх обов'язків. Так, у разі ненадання інформації Національному антикорупційному бюро України на запит його посадових осіб, надання завідомо недостовірної інформації чи не в повному обсязі, порушення встановлених законом строків її надання, повідомлення третіх осіб стосовно того, що про них збирається така інформація, або невиконання інших законних вимог посадових осіб Національного антикорупційного бюро України посадові особи Національного бюро мають право складати протоколи за правопорушення, передбачені ст. 185-13 КУпАП.

Отже, повноваження Національного антикорупційного бюро України, на відміну від повноважень Національної поліції, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Служби безпеки України, визначено через юридичні обов'язки.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції», центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, є Національне агентство з питань запобігання корупції. Згідно з пунктом 12-1 частини 1 ст. 12 вказаного Закону, до компетенції вказаного органу віднесено право складати протоколи про адміністративні правопорушення, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Відповідно до «Порядку оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції», затвердженого Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.06.2016 р. № 5, підставами для скла-

дання протоколу про адміністративне правопорушення є вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, передбаченого нормами ст.ст. 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9, 188-46, 212-15, 212-21 КУпАП.

Відповідно до змісту норм указаних статей КУпАП Національне агентство є суб'єктом адміністративної юрисдикції у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

В адміністративному праві адміністративно-деліктну юрисдикцію розглядають як сукупність нормативно встановлених повноважень відповідних суб'єктів, які спрямовані на здійснення діяльності, пов'язаної з вирішенням питання притягнення до адміністративної відповідальності за наявності факту вчинення адміністративного проступку, а суб'єкт такої юрисдикції як орган або уповноважена ним посадова особа, яка відповідно до законодавства наділена комплексом повноважень щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності та застосування адміністративних стягнень за вчинення останніми адміністративних правопорушень (деліктів) [3, с. 375].

Корупційне правопорушення, як зазначено в Законі України «Про запобігання корупції», не може тягнути за собою адміністративну відповідальність, а тільки кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову, тоді як *правопорушення, пов'язане з корупцією*, – це діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, за яке Законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Тому необхідно погодитися з твердженням, що потрібно розрізняти між собою поняття «корупційне правопорушення» і «правопорушення, пов'язане з корупцією». Специфічними ознаками останнього є те, що: 1) воно не містить ознак корупції; 2) воно порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» (але не іншим законом) вимоги, заборони та обмеження; 3) воно вчинене особою, зазначеною в ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»; 4) за нього Законом встановлено юридичну відповідальність певного виду – кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову [4, с. 50].

Вказане свідчить, що адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, вимагають відповідного реагування з боку держави. Ця обставина зумовлює існування значної кількості суб'єктів публіч-

ного управління у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, зміст діяльності якої становлять процесуальні дії уповноважених посадових осіб, які на підставі зібраної інформації здійснюють юридичну оцінку матеріалів адміністративної справи і приймають конкретне рішення по ній.

Важливо зазначити, що справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, підвідомчі тільки районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судам. Безпосередньо публічне управління у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, здійснюють: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України.

Аналіз нормативних актів у досліджуваній сфері дає підстави зазначити, що Закон України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» від 03.11.2015 р. № 743-VIII порівняно із Законом України «Про запобігання корупції» розширює коло суб'єктів публічного управління у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією. На це вказує ст. 9 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань», згідно з якою суб'єктами протидії корупційним правопорушенням, що впливають на результати офіційних спортивних змагань, є:

1) спеціально уповноважені суб'єкти, визначені Законом України «Про запобігання корупції», які здійснюють заходи щодо запобігання корупції в межах своєї компетенції (*спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції* – виділено автором);

2) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування і реалізують державну політику у сфері фізичної культури і спорту, їхні керівники;

3) спортивні федерації, Національний олімпійський комітет України, Спортивний комітет України, інші спортивні організації, їхні підрозділи і посадові особи, до компетенції яких належить організація та забезпечення проведення офіційних спортивних змагань і визначення результатів цих змагань, проведення відповідних перевірок і прийняття рішень за їх наслідками.

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 р. № 3808-XII, державне управління фізичною культурою і спортом здійснюється

центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері фізичної культури та спорту, за сприяння інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що частина 3 ст. 9 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» суб'єктами протидії корупційним правопорушенням, що впливають на результати офіційних спортивних змагань, визначає Національний олімпійський комітет України і Спортивний комітет України, вказані органи не є суб'єктами протидії корупційним правопорушенням, що впливають на результати офіційних спортивних змагань. Вказане підтверджується ст. 23 та ст. 25 Закону України «Про фізичну культуру і спорт». Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Питання діяльності Міністерства культури, молоді та спорту України» від 16.10.2019 р. № 885 головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері фізичної культури, є Міністерство культури, молоді та спорту України, яке є суб'єктом протидії корупційним правопорушенням, що впливають на результати офіційних спортивних змагань.

*On the basis of the analysis of normative legal acts in the field of crime prevention, the article analyzes the activity of state authorities, draws attention to the fact that among the state authorities in the field of corruption offenses related to corruption, an important place is occupied by executive authorities, which exercise the functions of the executive power, management of economic, socio-cultural and administrative-political construction. It is noted that the paramount role in the field of preventing administrative corruption in Ukraine belongs to their parties (entities). These entities include: prosecuting authorities, the National Police, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the National Anti-Corruption Agency, the Security Service of Ukraine, the National Olympic Committee of Ukraine, the Sports Committee of Ukraine, the Ministry of Culture, Youth and Sports of Ukraine.*

*The administrative-tort activities of the authorized state bodies in the field of prevention of administrative corruption offense are analyzed, attention is paid to the need to distinguish between the concepts of "corruption offense" and "corruption-related offenses".*

*It is established that within the defined competence the prosecutor has the right to draw up reports on administrative offenses related to corruption, stipulated by the norms of Art. Art. 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9, 172-9-2 CUAP, officials: National Police, provided by the norms of Art. Art. 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9, 172-9-2 CUAP; Security services of Ukraine, provided for by Art. Art. 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9, 172-9-2 CUAP; National Bureau provided for by Art. 185-13 of the Code of Administrative Offenses of the National Agency for the Prevention of Corruption, stipulated by the norms of Art. Art. 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9, 188-46, 212-15, 212-21 CUAP.*

*Attention is drawn to certain shortcomings in the regulatory framework in the activities of the National Police, the Security Service of Ukraine, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of the General Prosecutor's Office of Ukraine in the field of prevention of corruption-related offenses, and defines a modern system of public authorities in the area of prevention of corruption-related offenses.*

**Key words:** actors, public administration, prevention, corruption, administrative, administrative offenses.

## Висновки

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що спеціально уповноваженими суб'єктами публічного управління у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, є: органи прокуратури, органи Національної поліції, органи Служби безпеки України; Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції; Міністерство культури, молоді та спорту України.

Наведені органи державної влади слід вважати основними суб'єктами публічного управління у сфері запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

## Список використаних джерел:

1. Башкатова В.В., Світличний О.П. Роль адміністративного права України в захисті прав і законних інтересів людини і громадянина : монографія. Київ : ЦП «Компринт», 2016. 203 с.
2. Жуковська Л. Повноваження спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 81–85.
3. Шевцова О.В. Поняття та зміст правового статусу суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 373–379.
4. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції». / Наук. ред. Хавронюк М.І. Київ : Вайт, 2018. 472 с.