

УДК 321.022 343.35

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.15>**А. К. Славицька**кандидат юридичних наук,
Народний депутат України Верховної Ради України

НАЦІОНАЛЬНА РАДА З ПИТАНЬ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ: ХАРАКТЕРИСТИКА ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

У статті досліджено статусні характеристики Національної ради з питань антикорупційної політики при Президентіві України як органу, що уповноважений на забезпечення реалізації антикорупційної політики. Правовий статус Національної ради з питань антикорупційної політики при Президентіві України сформовано з характеристик, що притаманні: 1) органам, утвореним при Президентіві України; 2) органам, що наділені повноваженнями в сфері запобігання корупції. Органи, утворені Президентом України запропоновано класифікувати залежно від таких критеріїв, як: а) період, на який їх створено шляхом виокремлення: постійних та тимчасових; б) організаційної форми їх утворення шляхом виокремлення: консультативних, дорадчих та допоміжних органів. Зазначено, що Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентіві України є постійно діючим органом, якого утворено як консультативно-дорадчий орган. Встановлено, що Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентіві України має змішаний склад, що слідує принципам функціонування її попередника – Національного антикорупційного комітету.

На основі порівняння підходів до визначення складу Національного антикорупційного комітету та Національної ради з питань антикорупційної політики, зроблено висновок про більш демократичний характер формування останнього на підставі віднесення до його персонального складу як представників громадськості, так і міжнародних експертів.

Визначено, що правовий статус Національної ради з питань антикорупційної політики при Президентіві України як органу, що наділений повноваженнями в сфері запобігання корупції опосередкований його віднесенням до наявної системи інституційного забезпечення формування та реалізації антикорупційної політики.

Ключові слова: Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентіві України, антикорупційна політика, запобігання корупції, інституційне забезпечення, Офіс Президента України.

Постановка проблеми. Українське законодавство у сфері запобігання корупції перебуває на шляху становлення й адаптації до міжнародних стандартів. Останнє підтверджується тим, що формується досить звужене уявлення про запобігання корупції, як-то хабарництво та зловживання службовим становищем посадовими особам органів державної влади. Прийняття очікуваного Закону України, яким закріплено оновлені засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 року [1] активувало роботу усіх суб'єктів, діяльність яких спрямовано на забезпечення реалізації антикорупційної політики. Не виключенням є Наці-

ональна рада з питань антикорупційної політики при Президентіві України, якій, з одного боку, притаманно ознак консультативно-дорадчого органу, утвореного при Президентіві України, а з іншого – спеціального функціонального призначення, пов'язаного з запобіганням корупції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика запобігання корупції в різних її вимірах досліджувалась вітчизняними та зарубіжними науковцями, а саме: Д.В. Гудковим, О.Р. Дашковською, І.А. Дьомінім, С.А. Задорожнім, Т.О. Коломієць, Я.І. Масловою, Д.Г. Михайленко, Т.В. Хабаровою, М.І. Хавронюком, О.П. Хамходерою та рядом інших. Проте,

незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено сфері запобігання корупції, питання виокремлення інституційного механізму забезпечення реалізації антикорупційної політики потребують уточнення та узагальнення, включаючи визначення статусу такого суб'єкта як Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України.

Мета статті – дослідити правову проблематику статусних характеристик Національної ради з питань антикорупційної політики при Президенті України.

Виклад основного змісту. Первинно зазначимо, що відповідно до Конституції України задля здійснення своїх повноважень, Президент України наділений правом формувати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби (п. 28 ст. 106). Водночас створення таких інституцій відбувається у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України [2]. Доктринально обґрунтовано, що допоміжні органи, яких утворено Президентом України формуються з метою забезпечення консультативних, експертних, дорадчих, організаційних, управлінських та інших допоміжних функцій, але не мають владних повноважень, а їх діяльність регламентовано під конкретні цілі [3, с. 549].

Як слушно відмічено О.В. Смолкою, досі не визначено офіційної кількості президентських органів, та їх класифікаційних критеріїв для віднесення до певної групи [4]. Означене пов'язано з тим, що загальною ознакою будь-якого органу, утвореного Президентом України є важливість предмету відання, в межах якого його наділено повноваженнями, для суспільства та забезпечення публічних інтересів. Тому, плінність потреб суспільства є об'єктивним чинником створення відповідного президентського органу в якості консультативного, дорадчого та допоміжного.

Відповідно до Положення, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України є консультативно-дорадчим органом [5]. Правовий статус Національної ради з питань антикорупційної політики при Президенті України сформовано з характеристик, що притаманні: 1) органам, утвореним при

Президенті України; 2) органам, що наділені повноваженнями в сфері запобігання корупції.

Серед головних ознак органів, які утворюються Президентом України можна виокремити системність, яка полягає в тому, що органи, які утворюються Президентом, підпорядковуються безпосередньо главі держави, спрямовані на досягнення єдиної мети – забезпечення ефективної роботи Президента України, утворюють сукупність організаційних структур, які є складовими загального механізму державного управління [6, с. 78]. Одночасно, вказана ознака кореспондує такій властивості припрезидентських органів як неприпустимість формування з питань, не віднесених до відання Президента України, та вихід таких органів за межі допоміжної діяльності. Забезпечення цієї вимоги вимагає нормативного встановлення принципів та вимог щодо формування системи допоміжних органів Президента України [7, с. 102].

Загалом, органи, утворені Президентом України можливо класифікувати залежно від:

а) періоду, на яких їх створено шляхом виокремлення:

– постійних (наприклад, Офіс Президента України, РНБО, Комісія при Президенті України з питань громадянства, Національний інститут стратегічних досліджень);

– тимчасових (наприклад, Комітет з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату 2012);

б) організаційної форми їх утворення шляхом виокремлення:

– консультативних органів;

– дорадчих органів;

– допоміжних органів.

Виходячи з такого підходу, серед постійно діючих допоміжних органів, яких утворено Президентом України, слід виокремити Офіс Президента України, якого утворено шляхом реорганізації та скорочення чисельності працівників Адміністрації Президента України відповідно до Указів Президента України «Питання забезпечення діяльності Президента України» від 20.06.2019 р. [8] та «Про Положення про Офіс Президента України» від

25.06.2019 р. [9]. Натомість, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України теж є постійно діючим органом, але тим якого утворено як консультативно-дорадчий орган.

Додатково можна виокремити ті органи, яких утворено Президентом України з змішаним персональним складом, тобто до них віднесено осіб, що займають певні посади, так тих, що є представниками громадськості чи, які є експертами в певній сфері суспільних відносин. Метою формування таких утворень є об'єднання зусиль органів державної влади, громадськості, наукової спільноти, спрямування їх на розв'язання окремих актуальних проблем суспільного розвитку, налагодження конструктивної співпраці органів державної влади з інститутами громадянського суспільства [7, с. 101]. Саме таким органом є Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України, яка має змішаний склад, що слідує принципам функціонування її попередника – Національного антикорупційного комітету, Відповідно, останній був утворений в 2010 році та діяв аналогічно як консультативно-дорадчий орган при Президенті України. Метою утворення Національного антикорупційного комітету було «кардинальне поліпшення ситуації у сфері боротьби з корупцією в Україні, забезпечення узгодженості дій правоохоронних органів у цій сфері, здійснення реальних кроків для повернення довіри громадян до влади, суттєвого поліпшення інвестиційного клімату, зміцнення партнерських відносин із міжнародним співтовариством, неухильного дотримання конституційних прав і свобод людини в інтересах утвердження законності і правопорядку...» [10]. Проведення паралелей між підходами до визначення складу цих органів, дозволяє прийти до висновку, що:

а) склад Національного антикорупційного комітету чітко визначався у відповідному нормативно-правовому акті; туди входили кандидати за посадою (Прем'єр-міністр України, Голова Служби безпеки України, Глава Адміністрації Президента України, а також за згодою Голова Верховної Ради України, Голова Верховного Суду України, Генеральний прокурор України, Голова Вищої ради юстиції,

Голова Рахункової палати), кандидати, що включались через рекомендацію: Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Ради суддів України, Глави Адміністрації Президента України, Генерального прокурора України, Голови Служби безпеки України, президента Національної академії наук України та президента Національної академії правових наук України; представники громадських організацій; чітко зазначалось, що чисельність представників громадських організацій має становити не менше однієї п'ятої від складу Комітету [11] (вказане положення носило формальний характер, наприклад персональний склад Національного антикорупційного комітету 2012 року включав лише таких представників громадськості як президент Національної академії правових наук України, ректора Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», директора Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України [12]);

б) склад Національної ради з питань антикорупційної політики при Президенті України утворюється у складі Голови, заступника Голови та інших членів, які беруть участь у її роботі на громадських засадах; персональний склад Національної ради затверджується Президентом України; до роботи органу можуть бути залучені міжнародні спостерігачі та консультанти [5].

Зазначимо, що підхід до функціонування Національної ради з питань антикорупційної політики при Президенті України носить більш демократичний характер, ніж до його попередника, адже до його персонального складу станом на теперішній час входять: кандидати за посадою (наприклад, Президент України, керівник Офісу Президента України, голова Служби безпеки України, міністр внутрішніх справ України і т.д.); представник громадськості (виконавчий директор громадської організації «Трансперенсі Інтернешнл Україна», президент Американської торговельної палати в Україні, виконавчий директор Європейської Бізнес Асоціації); міжнародні спостерігачі та консультанти [13].

Узагальнивши, виокремимо такі ознаки Національної ради з питань антикорупційної політики як органу, що утворений

Президентом України: 1) підпорядковуються безпосередньо главі держави; 2) його діяльність спрямовано на забезпечення ефективної роботи Президента України в напрямі запобігання корупції; 3) є постійно діючим консультативно-дорадчим органом; 4) має змішаний персональний склад; 5) його очолює безпосередньо Президент України.

Правовий статус Національної ради з питань антикорупційної політики при Президентові України як органу, що наділений повноваженнями в сфері запобігання корупції опосередкований його віднесенням до наявної системи інституційного забезпечення формування та реалізації антикорупційної політики. Йдеться саме про вплив цього органу на забезпечення реалізації антикорупційної політики, тому що його наділено дотичними повноваженнями, а саме: «...здійснення комплексної оцінки ситуації і тенденцій у сфері запобігання і протидії корупції в Україні; аналіз національного антикорупційного законодавства та заходів щодо його виконання; здійснення моніторингу та аналізу ефективності реалізації антикорупційної стратегії, внесення пропозицій щодо поліпшення взаємодії органів, відповідальних за її імплементацію; участь у підготовці для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроектів у сфері запобігання і протидії корупції; підготовка пропозицій щодо законопроектів, проектів інших нормативно-правових актів у сфері запобігання і протидії корупції; участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України в частині реалізації антикорупційної політики; організація вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Національною радою, забезпечує висвітлення у засобах масової інформації результатів своєї роботи; сприяння науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції, проведенню аналітичних досліджень, розробленню методичних рекомендацій у цій сфері; підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у сфері запобігання і протидії корупції» [5].

Крім того, якщо використовувати поділ суб'єктів забезпечення формування та реалізації антикорупційної політики на тих, що наділені загальною та спеціальною компетенцією, то до органів: 1) загальної компетенції віднесемо: Верховну Раду України під час визначення основних засад антикорупційної політики, проведення парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції, затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; Кабінет Міністрів України щодо затвердження державної програми по виконанню антикорупційної стратегії; керівників державних органів через забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії; 2) спеціальної компетенції віднесемо: Національне агентство з питань запобігання корупції під час розроблення на антикорупційної стратегії та державної програми на її виконання (остання підлягає щорічному перегляду); Національну раду з питань антикорупційної політики при Президентові України щодо підготовки та подання Президентові України пропозицій по вдосконаленні антикорупційної політики.

Підсумовуючи зазначимо, що Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентові України, хоча не наділена владно-розпорядчими повноваженнями, вона відіграє суттєву роль при забезпеченні та реалізації антикорупційної політики через якісно-змістовне наповнення повноважень Президента України у сфері запобігання корупції та налагодження взаємодії між органами державної влади та представниками громадськості в означеному напрямі.

Список використаної літератури:

1. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#top> (дата звернення: 18.12.2022).
2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Біла-Тіунова Л. Р. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса : Фенікс, 2020. 628 с.

4. Смолка А. В. Особливості проходження державної служби в окремих державних органах в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису : дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/15969> (дата звернення: 18.12.2022).
5. Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики при Президенті України: Указ Президента України від 14.10.2014 р. № 808/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808/2014#n21> (дата звернення: 15.11.2020).
6. Полякова Ю. О. Загальна характеристика системи апарату Президента України, його структура та ознаки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 37. Ст. 75–79.
7. Бодрова І.І. Система допоміжних органів при Президенті України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. № 3. С. 94–104.
8. Питання забезпечення діяльності Президента України: Указ Президента України від 20.06.2019 р. № 417/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417/2019#Text> (дата звернення: 15.11.2020).
9. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019#Text> (дата звернення: 15.11.2020).
10. Про утворення Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України від 26.02.2010 р. № 275/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275/2010#Text> (втрата чинності від 16.10.2014) (дата звернення від 18.12.2022).
11. Питання Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України від 01.09.2011 р. № 890/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/890/2011> (втрата чинності від 16.10.2014) (дата звернення від 18.12.2022).
12. Про деякі питання Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України від 16.03.2012 р. № 201/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/201/2012#Text> (втрата чинності від 16.10.2014 р.) (дата звернення від 18.12.2022).
13. Питання діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики: Указ Президента України від 01.06.2020 р. № 207/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/207/2020#Text> (дата звернення від 18.12.2022).

Slavitska A. National anti-corruption policy council under the President of Ukraine: characteristics of the functional appointment

The article examines the status characteristics of the National Council on Anti-Corruption Policy under the President of Ukraine as a body authorized to ensure the implementation of anti-corruption policy. The legal status of the National Council on Anti-corruption Policy under the President of Ukraine is formed from the characteristics inherent in: 1) bodies formed under the President of Ukraine; 2) bodies empowered to prevent corruption. Bodies created by the President of Ukraine are proposed to be classified depending on such criteria as: a) the period for which they were created by distinguishing: permanent and temporary; b) the organizational form of their formation by distinguishing: consultative, advisory and auxiliary bodies. It is noted that the National Council on Anti-corruption Policy under the President of Ukraine is a permanently active body, which was created as a consultative body. It was established that the National Council on Anti-Corruption Policy under the President of Ukraine has a mixed composition, which follows the principles of the functioning of its predecessor – the National Anti-Corruption Committee.

Based on a comparison of approaches to determining the composition of the National Anti-Corruption Committee and the National Council on Anti-Corruption Policy, a conclusion was made about the more democratic nature of the formation of the latter based on the inclusion of both public representatives and international experts in its personal composition.

It was determined that the legal status of the National Council on Anti-corruption Policy under the President of Ukraine as a body empowered to prevent corruption is mediated by its attribution to the existing system of institutional support for the formation and implementation of anti-corruption policy.

Key words: *National anti-corruption policy council under the President of Ukraine, anti-corruption policy, corruption prevention, institutional support, Office of the President of Ukraine.*