

# ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	<b>5</b>
<b>Розділ 1 ТЕОРЕТИКО-НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ЯК СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНОГО СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ</b> .....	<b>8</b>
1.1 Історіографія наукової думки щодо адміністративно-правового регулювання статусу Національного агентства з питань запобігання корупції .....	<b>8</b>
1.2 Інституційний механізм запобігання корупції .....	<b>29</b>
1.3 Місце Національного агентства з питань запобігання корупції в системі суб'єктів, діяльність яких спрямована на запобігання корупції .....	<b>54</b>
1.4 Законодавство, яким урегульовано статус Національного агентства з питань запобігання корупції .....	<b>67</b>
<b>Розділ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ: КОМПЕТЕНТІСНО-ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ ВИМІР</b> .....	<b>80</b>
2.1 Сутність та структура адміністративно-правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції .....	<b>80</b>
2.2 Внутрішньоорганізаційна система Національного агентства з питань запобігання корупції .....	<b>99</b>
2.3 Компетенція Національного агентства з питань запобігання корупції .....	<b>109</b>
<b>Розділ 3 СЛУЖБА В НАЦІОНАЛЬНОМУ АГЕНТСТВІ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ</b> .....	<b>129</b>
3.1 Вступ та проходження служби в Національному агентстві з питань запобігання корупції .....	<b>129</b>
3.2 Порядок застосування антикорупційного законодавства до працівників Національного агентства з питань запобігання корупції .....	<b>143</b>

<b>Розділ 4 ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ ПОВНОВАЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ</b> . . . . .	<b>156</b>
4.1 Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції щодо адміністрування антикорупційних реєстрів . . . . .	<b>156</b>
4.2 Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування заходів урегулювання конфлікту інтересів та фінансового контролю . . . . .	<b>168</b>
4.3 Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування інших механізмів запобігання корупції . . . . .	<b>190</b>
<b>Розділ 5 НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ</b> . . . . .	<b>212</b>
5.1 Стан та перспективи взаємодії Національного агентства з питань запобігання корупції з громадськістю . . . . .	<b>212</b>
5.2 Особливості функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції в умовах цифровізації . . . . .	<b>228</b>
5.3 Стан та напрями впровадження міжнародних стандартів щодо діяльності антикорупційних інституцій у національне законодавство України . . . . .	<b>238</b>
<b>ВИСНОВКИ</b> . . . . .	<b>250</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> . . . . .	<b>262</b>

## ВСТУП

У сучасному світі корупція є суттєвою загрозою для формування демократичної та правової держави, зокрема й України. Корупція постійно видозмінюється, пристосовуючись до нових умов через нові форми її прояву. Корупція становить загрозу національній безпеці та є однією із серйозних перешкод на шляху розвитку країни. Здійснюючи деструктивний вплив на традиційні устої суспільного буття, явище корупції нівелює перспективи розвитку держави, що опосередковує визнання протидії та запобігання корупції як одного з ключових напрямів правової політики в Україні. До недавнього часу Українська держава досить мало могла практично протиставити цьому деструктивному соціальному явищу. Проте з 2014 р. спостерігаються системні й послідовні процеси реформування в антикорупційному напрямі, зокрема через формування низки спеціалізованих органів антикорупційного призначення: Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Оновлення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції сприяло покращенню ситуації з латентністю цього явища загалом та створило основи формування цілісного механізму запобігання корупції, який дотепер продовжує трансформацію в бік підвищення ефективності застосування. В умовах трансформації нормативних заходів, спрямованих на запобігання корупції, у бік європейських стандартів вагомого значення набуває теоретичне осмислення механізму запобігання та протидії корупції через відповідні інституційні структури.

Водночас в умовах утілення концепції «електронного урядування» в Україні та інтенсифікації тенденцій використання інформаційно-телекомунікаційних засобів у суспільних відносинах діяльність органів державної влади набула нових рис і форм реалізації повноважень. Постійний технологічний прогрес дає змогу

виконувати поставлені перед органами державної влади завдання у спосіб, що є порівняно більш ефективним і прозорим. Станом на цей час як головні постають проблеми якості реалізації повноважень органів державної влади в умовах цифровізації, належного дотримання принципів цифрового розвитку під час вибору стратегічних цілей упорядкування суспільних відносин, налагодження взаємодії державних інституцій та інститутів громадянського суспільства за допомогою сучасних технологій.

Не є винятком Національне агентство з питань запобігання корупції. Функціонування профільної антикорупційної інституції європейського формату стане запорукою подальшої інтенсифікації запобігання корупції. Для цього необхідні такі заходи: удосконалення способів, за допомогою яких реалізуються повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції; налагодження якісної взаємодії з іншими органами державної влади, що уповноважені на запобігання корупції; створення належних умов для проходження служби в цьому профільному органі; утілення міжнародних стандартів та кращих існуючих практик щодо функціонування антикорупційних органів; урахування концептів верховенства права та цифрової трансформації у процесі модифікації статусу й функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції.

Окреме значення має те, що становлення Української держави в умовах дотримання євроінтеграційного курсу опосередковує необхідність практичного застосування антикорупційних інструментів до суб'єктів, яких уповноважено на запобігання корупції, та зумовлює необхідність узагальнення теоретичних і практичних проблем функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції, а також вирішення колізійних питань правозастосовної практики.

Вказане підтверджує той факт, що наукове супроводження цієї тематики не в повній мірі слідує громадським очікуванням та опосередковує потреби в поліпшенні. В указаних умовах актуалізовано аспекти уточнення понять і категорій, які використовуються в сфері запобігання корупції, розробки пропозицій, які направлені на покращення діючого законодавства, та надання рекомендацій

для правозастосовної практики, які спричиняють поліпшення відносин у сфері запобігання корупції. Незважаючи на значну кількість наукових праць, які присвячені антикорупційній діяльності, багато проблемних питань, що стосуються визначення ефективних форм і способів реалізації повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції, залишаються вирішеними неповною мірою. За таких умов вагомого значення набуває теоретичне осмислення процесів реформатування діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, виокремлення засобів антикорупційного механізму, що реалізуються за допомогою новітніх технологій, тощо.

# Розділ 1

## **ТЕОРЕТИКО-НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ЯК СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНОГО СУБ'ЄКТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

### **1.1 Історіографія наукової думки щодо адміністративно-правового регулювання статусу Національного агентства з питань запобігання корупції**

Прагнення України набути членства в ЄС та НАТО має наслідком ратифікації та прийняття положень численних міжнародних нормативно-правових актів, зокрема тих, що присвячені запобіганню та протидії корупції, проведенню та реалізації державної антикорупційної політики, а також створенню спеціальних центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, що має на меті визначення комплексу адміністративно-правових засобів запобігання корупції, зокрема в діяльності органів публічної влади.

Еволюція законодавчих положень щодо закріплення сутності та змісту корупції як шкідливого соціально-економічного явища та заходів щодо боротьби з нею виявляється шляхом послідовного прийняття таких ключових нормативно-правових актів:

- 1) Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю»;
- 2) Закону України «Про боротьбу з корупцією»;
- 3) Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»;
- 4) Закону України «Про запобігання корупції».

Відповідно до вказаного, доцільним виявляється провести хронологію становлення спеціалізованого превентивного антикорупційного органу шляхом відокремлення періодів: 1) з 1993 року – по 1995 рік; 2) з 1995 року – по 2011 рік; 3) з 2011 року – по 2014 рік; 4) з 2014 року – по наш час. При цьому звернемо увагу, якщо законодавство щодо запобігання та протидії корупції в Україні почало формуватися з 1995 року, то серйозне оновлення його змісту згідно з положеннями міжнародних стандартів розпочалося після 2000-х років [10, с. 241].

Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» є історично першим актом, який хоча не розкривав поняття «корупція» та «корупційні правопорушення», але відносив останніх до різновиду організованої злочинності. Тобто визначення такого діяння як корупція розкривалося з позиції кримінального правопорушення, що були вчинені шляхом створенням та функціонування організованих злочинних формувань (ст. 1). Означеним Законом також було визначено перелік державних органів, спеціально створених для боротьби з організованою злочинністю, серед яких: 1) спеціально створені для боротьби з організованою злочинністю державні органи; та 2) державні органи, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю в межах виконання покладених на них інших основних функцій (ст. 5).

У редакції 1993 року до першої групи спеціалізованих на боротьбі з організованою злочинністю органів (положення про яких наразі втратили чинність) належали такі:

- а) Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України;
- б) спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України;
- в) спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України.

Примітним є те, що саме Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України містив чітку вказівку на те, що вказаний орган уповноважений реалізовувати заходи щодо боротьби з корупцією, що дає розцінювати

його як попередника сучасного спеціалізованого превентивного антикорупційного органу – Національного агентства з питань запобігання корупції.

Правовий статус Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України визначено ст. 8 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», відповідно до якої Комітет здійснює координацію діяльності всіх державних органів, на які покладено обов'язки здійснювати боротьбу з корупцією та, відповідно, утворюється у складі керівництва таких органів, зокрема у складі Голови Служби безпеки України, Міністра внутрішніх справ України, Голови Правління Національного банку України, начальника Головного управління державної податкової служби України тощо.

На виконання мети створення органу, до компетенції Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю віднесено:

а) здійснення координації діяльності органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю;

б) розробку стратегії та рекомендацій щодо тактики боротьби з організованою злочинністю;

в) організацію співробітництва з питань боротьби з організованою злочинністю з відповідними органами інших держав та міжнародними установами;

г) підготовку щорічних і спеціальних доповідей про стан організованої злочинності в Україні, основні напрями та результати боротьби з нею і внесення їх на розгляд Президента України та Верховної Ради України;

д) вирішення питань щодо розпорядження фондом сприяння боротьбі з організованою злочинністю [268].

Станом на тепер положення статті 8 щодо функціонування Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України починаючи з 2004 року є такими, що втратили чинність з підстави невідповідності Конституції України. Обґрунтуванням Рішення Конституційного Суду № 9-рп/2004 від 07.04.2004 року звертається увага, що визнання

створення такого державного органу при Президентові України є неконституційним з таких підстав:

1) Президент України може створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби, завданням яких є сприяння Президентові України в реалізації його конституційних повноважень;

2) Верховна Рада України згідно з Конституцією України не наділена повноваженнями створювати при Президентові України будь-які органи;

3) всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією. Тобто саме на підставі того, що Верховна Рада України згідно з Конституцією України не наділена повноваженнями створювати при Президентові України будь-які органи, положення статті 8 Закону щодо створення Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України як державного органу із спеціальним статусом, є неконституційним як таке, що суперечить статтям 19, 85 Конституції України [298].

Що стосується наукових праць в контексті Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» та, відповідно, визначення правового статусу колишнього Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України, то відзначимо невелику їх кількість та відсутність ґрунтовних робіт, що б найбільш глибоко розкривали дану тему. Переважно наукові доробки на період до 1995 року стосувалися місця визначення корупції в державному ладі та окреслення її суттєвої проблеми правової держави. Можна відзначити таких дослідників, як В. Якушика [343], М. Мельника [161], О. Дудорова [71], Є. Темнова [320], що визначали корупцію як явище соціально-економічного характеру, тобто надавали їй економічного підґрунтя, з одного боку, а з іншого боку надавали явищу корупції соціального характеру, тобто надавали управлінських характеристик. При цьому звернемо увагу, що оскільки ґрунтовне дослідження корупції не здійснювалося, вона охоплювалася поняттям «організована злочинність».

А.І. Долгова та С.В. Ванюшкін характеризували корупцію як соціальне явище, що об'єктивується шляхом підкупу, продажності державних або інших службовців для задоволення особистих або у вузько групових, корпоративних інтересів через використання офіційних службових повноважень та пов'язаних з ними авторитету й можливостей [125, с. 501]. В.С. Лукомський, досліджуючи кримінальну відповідальність за дачу хабара та посередництва в хабарництві, доходять висновку, що підкуп посадових осіб (хабар) проявляється як одна зі складових корупції [136, с. 4]. Підтримуючи таку позицію, В.С. Комісаров звертає увагу, що підкуп доцільно розцінювати як першу форму прояву негативного явища корупції, під яким необхідно розуміти використання суб'єктом управління своїх владних повноважень усупереч інтересам служби з особистої заінтересованості [114, с. 26–30].

Також відбулася спроба окреслення основних причин корупції. В. Якушик, досліджуючи основні причини формування та посилення явища корупції в Україні на початку 1990-х рр., обґрунтовує наступні: 1) дезінтеграція більшості механізмів контролю та планування; 2) феодалізація державних підприємств, що призвело до зосередження грошових мас у державних посадовців та структурної економічної кризи; 3) прив'язаність України до єдиного народногосподарського комплексу СРСР [343, с. 204].

Наступним нормативно-правовим актом, яким здійснювалося регулювання сфери запобігання корупції після втрати чинності Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», став Закон України «Про боротьбу з корупцією». Преамбулою зазначеного Закону зверталася увага, що боротьба з корупцією здійснюється на основі чіткої правової регламентації діяльності державних органів, служб і осіб, уповноважених на виконання функцій держави, забезпечення гарантій прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Порівняно із попереднім Законом, Закон України «Про боротьбу з корупцією» вперше закріпив поняття корупції та перелік корупційних діянь, що дало змогу провести розмежування та відокремити корупцію від організованої злочинності. Так, згідно статті 1, корупцією є діяльність осіб, уповноважених на