DOI: 10.32844/2222-5374-2020-105-3.31

УДК: 342.9

Олійник О. О.,

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ПІДГРУНТЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ РАДИ З ПИТАНЬ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Актуальність статті полягає в тому, що відповідно до Основного закону держави в Україні визнається та діє принцип верховенства права, який передбачає панування права в суспільстві, його базове, основоположне значення у питанні регулювання суспільних відносин. Дія цього принципу забезпечує існування та реальну дію правових норм, які регламентують людське життя та виникаючі в його контексті відносини, не залишаючи місця будь-яким альтернативам, зокрема нормам моралі чи релігії. В той же час, необхідно визнати факт про те, що різні суспільні відносини мають різну інтенсивність юридичного регламенту вираженого у нормативно-правових документах. Зазначений момент також стосується питання юридичного забезпечення діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики. Особливе місце цього органу серед інших суб'єктів протидії корупції визначає необхідність аналізу юридичної основи його роботи та джерел правового статусу. Мета статті полягає у тому, щоб надати характеристику нормативно-правовим основам протидії корупції в Україні взагалі, а також діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики, зокрема. У статті, спираючись на аналіз норм чинного законодавства, визначено які саме законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти становлять основу роботи Національної ради з питань антикорупційної політики. Проаналізовано положення кожного офіційного документу та виділено норми, які регламентують окремі вектори роботи Національної ради. Визначено ключові недоліки існуючої системи нормативно-правового підґрунтя роботи Національної ради з питань антикорупційної політики. Зроблено висновок, що нормативно-правове підґрунтя діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики становлять норми багатьох правових документів, присвячених різним аспектам протидії корупції, а також організації окремих напрямів роботи органів державної влади, зокрема, Президента України та Верховної Ради України. Незважаючи на значну кількість юридичних положень щодо основ її роботи, більшість норм мають опосередковане значення та лише частково регламентують процес функціонування Національної Ради за окремими напрямками. Крім того, лише один підзаконний документ, – Указ Президента України, прямо стосується юридичного статусу Національної ради та його ключових аспектів.

Ключові слова: корупція, протидія корупції, Національна рада з питань антикорупційної політики.

Актуальність теми. Відповідно до Основного закону держави в Україні визнається та діє принцип верховенства права, який передбачає панування права в суспільстві, його базове, основоположне значення у питанні регулювання суспільних відносин [1]. Дія цього принципу забезпечує існування та реальну дію правових норма, які регламентують людське життя та виникаючі в його контексті відносини, не залишаючи місця будь-яким альтернативам, зокрема нормам моралі чи релігії. В той же час, необхідно визнати факт про те, що різні суспільні відносини мають різну інтенсивність юридичного регламенту вираженого у нормативно-правових документах. Зазначений момент також стосується питання юридичного забезпечення діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики. Особливе місце цього органу серед інших суб'єктів протидії корупції визначає необхідність аналізу юридичної основи його роботи та джерел правового статусу.

Стан дослідження проблеми. Теоретичною основою роботи виступають наукові розробки вчених, які досліджували правові та організаційні засади протидії корупції та реалізації антикорупційної політики в Україні, а саме: С. Роз-Аккермана, В.І. Франчука, Ю.А. Комісарчука, С.В. Максимова, І.М. Мацкевича, В.С. Овчинського, Г.Ф. Хохрякова, В.Є. Емінова, В.А. Ватраса, В.С. Нерсисянца, В.М. Кириченко, О.М. Куракіна, М.І. Мельника, В.О. Купрія, М.О. Сича.

Мета наукового дослідження полягає у тому, щоб надати характеристику нормативно-правовим основам протидії корупції в Україні взагалі, а також діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики, зокрема.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Указу Президента України «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» від 14.10.2014 № 808/2014 національна рада у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами та дорученнями Президента України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства, а також цим Положенням [2]. Тобто, відповідно до норм Указу саме наведені типи нормативно-правових актів формують правову основу діяльності Національної ради.

При цьому правове підґрунтя функціонування Національної ради з питань антикорупційної діяльності побудовано ієрархічно. Центральне місце серед нормативно-правових актів всіх категорій відведено Конституції України, що має особливий статус. Слід зауважити, що Основний Закон України містить норми – принципи формування національного законодавства України. Цей акт, втілюючи властивості Основного Закону держави, згідно зі статтею 8 Конституції України, має найвищу юридичну силу. Це означає, що всі нормативно-правові акти, прийняті Верховною Радою України, Президентом України іншими уповноваженими органами, повинні відповідати нормам Основного Закону України. Отже, вона є правовою основою для всіх нормативно-правових актів. У разі невідповідності цих актів конституційним нормам, вони мають бути скасовані. У цьому виявляється принцип верховенства закону як найважливішого конституційного принципу формування національної системи законодавства, зокрема, за напрямом антикорупційної діяльності [3, с. 62; 3, с. 43].

Враховуючи викладене, як частина нормативно-правового підґрунтя роботи Національної ради з питань антикорупційної діяльності, Конституція України це:

- по-перше, основоположний нормативний акт, який визначає принципи побудови всієї правової системи держави; як наслідок, Основний закон є базовим правовим джерелом, на основі якого сформовано та видано всі без виключення законодавчі та підзаконні документи, що сукупно становлять основу функціонування Національної ради;

- по-друге, правова засада діяльності органів влади законодавчої, виконавчої гілки влади, а також Президента України, які в своєму масиві формують групи суб'єктів протидії корупції в державі та співпрацюють із Національною радою;

- по-третє, гарантія законності в державі та роботи органів влади, зокрема, Національної ради з питань антикорупційної політики при реалізації цим консультативним відомством своїх функцій.

На національному рівні варто також виділити Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII, який регламентує правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [5]. Так, в межах вказаного законодавчого акту регулюються питання діяльності суб'єктів протидії корупції в державі, особливості формування та реалізації антикорупційної політики, державні заходи пов'язані із запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням, зміст та механізми фінансового антикорупційного контролю, особливості міжнародного співробітництва з питань протидії та запобігання корупції, особливості участі громадськості в роботі антикорупційного сектору держави тощо. Наприклад, відповідно до статті 21 закону вказується, що громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право: 1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості; 2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування інформацію про діяльність щодо запобігання корупції; 3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій; 4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції; 5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції; 6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних

тощо, з питань запобігання корупції; 7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції; 8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству; 9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції [5, с. 21].

Важливі положення закріплено у Розділі XII Закону, де встановлюються засади міжнародного співробітництва України в сфері протидії корупції, що виступає предметом відання Національної ради з питань антикорупційної політики. Так, відповідно до Закону Україна відповідно до укладених нею міжнародних договорів здійснює співробітництво у сфері запобігання і протидії корупції з іноземними державами, міжнародними організаціями, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції. Міжнародна правова допомога та інші види міжнародного співробітництва у справах про корупційні правопорушення здійснюються компетентними органами відповідно до законодавства та міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Компетентні органи України можуть надавати відповідним органам іноземних держав та одержувати від них інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, з питань запобігання і протидії корупції з додержанням вимог законодавства та міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України [5].

Крім законів, в основу правового регламенту роботи Національної ради з питань антикорупційної діяльності входять норми окремих підзаконних документів серед яких варто виділити два Укази Президента України.

Так, наприклад, одним із напрямів роботи Національної ради є участь у підготовці щорічних послань Президента України до Верховної Ради України з питань реалізації антикорупційної політики держави. Через це, до нормативно-правового підґрунтя її роботи необхідно віднести Указ Президента України «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» від 09.04.1997 № 314/97. Відповідно до положень документу до підготовки щорічних послань Президент України до Верховної Ради України залучаються Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, окремі міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, наукові заклади Національної академії наук і галузевих академій наук України, вчені та фахівці. На підставі системного аналізу стану справ в сфері своєї діяльності кожний з державних органів та наукових закладів передає в установлені строки до Адміністрації Президента України узагальнені матеріали і вносить пропозиції щодо вирішення наявних проблем. Підготовка послань Президента України здійснюється на основі одержаних матеріалів, їх аналізу і узагальнення під безпосереднім керівництвом Президента України [6].

Іншим нормативним актом, на який варто звернути увагу, є Указ Президента України «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» від 14.10.2014 № 808/2014. Важливість цього Указу полягає в тому, що на сьогоднішній день він є єдиним нормативним документом, положення якого безпосередньо присвячено питанням правового статусу Національної ради. В його положеннях, зокрема, визначаються повноваження органу, а також

функції, права, структура та особливості управління, аспекти взаємодії з іншими органами державної влади і таке інше [2].

Нормативне підґрунтя діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики формують положення Антикорупційних стратегій. Вони є документами, які допомагають забезпечити командну роботу всіх органів влади для подолання корупції. Розробка і координація впровадження Антикорупційної стратегії є відповідальністю Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), закріпленою за ним на законодавчому рівні. Антикорупційна стратегія об'єднує органи влади у єдину команду та допомагає їм взаємодіяти для досягнення кращих результатів. Антикорупційна стратегія охоплює питання функціонування загальної системи запобігання корупції, визначає пріоритети запобігання корупції у конкретних секторах державного управління та приділяє велику увагу питанню відповідальності за корупцію. Пріоритетні сектори державного управління, визначені стратегією: суд, прокуратура, поліції; державне регулювання економіки; державний та приватний сектори економіки; податки та митниця; будівництво, земля, інфраструктура; сектор оборони; охорона здоров'я та соціальний захист; система запобігання та протидії корупції [7].

Так, наприклад, в проекті Антикорупційної стратегії на 2020-2024 роки до пріоритетних напрямів антикорупційної політики на зазначений період віднесено наступне: 1) проведення досліджень, спрямованих на встановлення загальних показників та причин корупції в Україні, вимірювання її досвіду та сприйняття населенням здійснюється на регулярній основі; 2) підвищення якості законодавства про запобігання та протидію корупції шляхом планування законотворчої роботи відповідно до засад прийнятої антикорупційної політики та багаторівневою експертизою за обов'язкової участі Національного агентства, національних та міжнародних експертів; 3) створення у сферах освіти, медицини, адміністративних, соціальних та комунальних послуг зручних та законних альтернатив існуючим корупційним практикам завдяки: ідентифікації основних корупційних практик, а також причин їх існування; удосконаленню законних форм задоволення потреб фізичних та юридичних осіб, за яких вони будуть упевнені, що гарантовано, швидко та комфортно отримають бажаний і законний результат; забезпеченню належної нормативно-правової, організаційної та фінансової бази для скоординованих дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на спрощення процедур надання адміністративних, соціальних, комунальних та інших послуг і таке інше [8].

Висновки. Таким чином, аналіз міжнародних правових актів, положень Конституції України, законодавчих та підзаконних документів національної система права показав, що нормативно-правове підґрунтя діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики становлять норми багатьох правових документів, присвячених різним аспектам протидії корупції, а також організації окремих напрямів роботи органів державної влади, зокрема, Президента України та Верховної Ради України.

При цьому, необхідно відзначити загальну недосконалість нормативно-правового підґрунтя діяльності Національної ради з питань антикорупційної політики. Незважаючи на значну кількість юридичних положень щодо основ її роботи, більшість норм мають опосередковане значення та лише частково

регламентують процес функціонування Національної Ради за окремими напрямками. Крім того, лише один підзаконний документ, – Указ Президента України, прямо стосується юридичного статусу Національної ради та його ключових аспектів. Через це, нормативно-правове регулювання діяльності досліджуваного консультативно-дорадчого органу має низку недоліків:

по-перше, воно є неповним, так як особливості роботи Ради лише частково встановлюються на підзаконному рівні. На законодавчому рівні, в межах основних офіційних документів в сфері запобігання корупції з приводу Національної ради та особливостей її роботи не закріплено жодних положень в той час як цей орган постає одним з головних суб'єктів запобігання та боротьби з корупцією;

– по-друге, нормативно-правове регулювання є несистемним, адже функції Ради хоча і визначаються, але правових механізмів їх реалізації фактично не розроблено та не запроваджено;

– по-третє, не сформовано порядок та особливості взаємодії Національної ради з питань антикорупційної політики з іншими органами державної влади та суб'єктами протидії корупції в Україні з питань формування та реалізації антикорупційної політики;

– по-четверте, в нормативному акті, який стосується правового статусу Національної ради ніяким чином не прописано особливості використання в роботі органу положень та норм міжнародних документів з питань протидії корупції.

Варто також відмітити, що зазначені моменти, безперечно, мають негативний вплив на роботу Національної ради з питань антикорупційної політики, адже недостатність юридичного регулювання роботи органу приводить до його функціональної неефективності, відсутності раціонального використання державних ресурсів на його утримання, а також спірного юридичного статусу у межах державного апарату в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР // Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. ст. 2598.
2. Про Національну раду з питань антикорупційної політики: указ від 14.10.2014 №88/2014 // Офіційний вісник України. 2014. № 84. ст. 2370.
3. Шаповал В. Конституція України як нормативно-правовий акт (теоретичні проблеми класифікації). *Право України*. 1997. № 10.
4. Костюк В.Л. Особливості Конституції України як джерела трудового права України. *Наукові записки НаУКМА : Юридичні науки*. 2005. Т. 38. С. 41–48.
5. Про запобігання корупції: закон від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. №49. ст. 2056.
6. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України: указ від 09.04.1997 №314/97 // Офіційний вісник України. 1997. № 16. ст. 17.
7. Антикорупційна стратегія: стаття, інформація // Офіційний веб-портал Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/antykoruptsiyna-strategiya/#:~:text=Антикорупційна%20стратегія%20-%20це%20документ%2C%20який,органів%20влади%20для%20подолання>

%20корупції.&text=Далі%20документ%20приймається%20Верховною%20Радою,та%20прагнути%20до%20їх%20виконання.

8. Антикорупційна стратегія на 2020–2024 роки (проект публічного обговорення) // Офіційний веб-портал Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/NAZK-Antykoruptsiyna-strategiya-23.06.2020.pdf>.

O. Oliinyk

TO CHARACTERIZE THE REGULATORY FRAMEWORK FOR THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL COUNCIL FOR ANTI-CORRUPTION POLICY

The relevance of the article is that in accordance with the Basic Law of the state in Ukraine recognizes and operates the principle of the rule of law, which provides for the rule of law in society, its basic, fundamental importance in regulating public relations. The effect of this principle ensures the existence and actual effect of legal norms that regulate human life and the relations arising in its context, leaving no room for any alternatives, including norms of morality or religion. At the same time, it is necessary to recognize the fact that different social relations have different intensity of legal regulations expressed in legal documents. This point also concerns the issue of legal support for the activities of the National Council for Anti-Corruption Policy. The special place of this body among other subjects of anti-corruption determines the need to analyze the legal basis of its work and sources of legal status. The purpose of the article is to characterize the legal framework for combating corruption in Ukraine in general, as well as the activities of the National Council for Anti-Corruption Policy in particular. The article, based on the analysis of the current legislation, identifies which laws and regulations are the basis of the National Council for Anti-Corruption Policy. The provisions of each official document are analyzed and the norms regulating separate vectors of work of the National Council are allocated. The key shortcomings of the existing system of normative and legal basis of the work of the National Council on Anti-Corruption Policy have been identified. It is concluded that the legal basis of the National Council for Anti-Corruption Policy is the rules of many legal documents on various aspects of anti-corruption, as well as the organization of certain areas of government, including the President of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine. Despite the significant number of legal provisions on the basics of its work, most of the rules are indirect and only partially regulate the functioning of the National Council in certain areas. In addition, only one bylaw, the Decree of the President of Ukraine, directly addresses the legal status of the National Council and its key aspects.

Keywords: corruption, anti-corruption, National Council for Anti-Corruption Policy.