

ІНСТИТУЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ НАЗК

Курінний Є. В.

ВСТУП

Зупинення негативного впливу корупції на різноманітні сфери соціального життя в Україні неможливе без суттєвого зменшення її масштабів та зростання негативного ставлення до цього анти-суспільного явища з боку переважної більшості громадян нашої країни.

Не дивлячись на те, що корупція є однією з головних перешкод на шляху стабільного соціально-економічного розвитку та євро-інтеграційних процесів України, усвідомлення її шкоди для значної кількості представників українського соціуму ще не стало беззаперечною аксіомою. Навпаки, корупційні можливості широко використовуються як доступний інструментарій розв'язання власних приватних потреб, ігноруючи тим самим потреби загальні, суспільні.

Темпи протидії корупційним проявам в Україні неможливо визнати високими і такими, що відповідають вимогам сьогодення.

Так, за останній 2020 рік показники України в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) виросли на 3 бали. Із 33 балами зі 100 можливих ми отримали 117 місце зі 180 країн у списку CPI. Поруч із нами у рейтингу Єгипет, африканська Есватіні, Непал, Сьєрра-Леоне та Замбія – всі ці країни так само у CPI-2020 набрали по 33 бали.

3-поміж сусідів найближча до України Молдова – 34 бали та 115 місце (+2 бали). Так само покращили свої показники у порівнянні з минулим роком європейські автократії Білорусь (47 балів, 63 місце) та Росія (30 балів, 129 місце). Остання залишається єдиною країною, яку серед сусідок, випереджає Україна. Не змінили за рік свої показники Угорщина та Румунія – обидві набрали по 44 бали та посідають 69 місце. Водночас торішні лідерки CPI серед сусідів втратили свої бали: Словаччина – 1 бал, Польща – 2 бали.

Перша десятка CPI за рік не змінилася, абсолютними лідерами списку залишаються Нова Зеландія та Данія – вони додали по одному балу та тепер мають по 88 зі 100 балів. Єдиною країною лідеркою, яка втратила в Індексі, стала Фінляндія (-1). Однак із 85 балами вона, як торік, посідає 3 сходинку разом із Сінгапуром, Швецією та Швейцарією.

У кінці списку опинилися Сирія (14), Сомалі (12) та Південний Судан (12) – країни, в яких уже тривалий час нестабільна політична ситуація та де уряди лише частково контролюють територію країни¹.

¹ Україна в Індексі сприйняття корупції-2020. URL : <https://cpi-ukraine.org/#/>.

Наведені дані свідчать, що корупція як соціальне явище властива для усіх без винятку країн, усе залежить від її масштабів та ставлення до неї переважної частини громадян. Де воно у цілому негативне, там рівень її поширення достатньо низький і не є загрозливим для суспільства та держави. І навпаки, в країнах, де сприйняття корупції є великим, такими ж значними будуть відповідні ризики та загрози, а також негативні соціальні наслідки від цього небезпечного явища.

Серед вітчизняних державних структур, на які покладені функції протидії корупції, особливе місце займає НАЗК (Національне агентство з питань запобігання корупції), бо на нього покладені виняткові функції щодо профілактики корупційних правопорушень в нашій державі. Дане Агентство має достатньо широкі повноваження для виконання покладених на нього завдань. Основу згаданих повноважень становлять так звані інституційні права та обов'язки. Саме цьому різновиду повноважень НАЗК будуть присвячені наступні сторінки пропонованої праці.

1. Інституційні повноваження у системі прав та обов'язків НАЗК

Кожен державний орган має свій власний законодавчо визначений статус, чітко окреслене коло предмета своєї діяльності та не менш однозначно визначені напрями своєї роботи (функції), а також відповідні їм повноваження, повна та своєчасна реалізація яких слугує одним з головних критеріїв позитивної оцінки цього владного органу, зокрема й Нацагентства, яке у відповідності до ст. 4 чинного Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2015 року (далі базовий Закон) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Національне агентство у межах, визначених цим та іншими законами, є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний Кабінету Міністрів України.

НАЗК утворюється Кабінетом Міністрів України відповідно до Конституції України, цього та інших законів України.

Питання діяльності Національного агентства у Кабінеті Міністрів України представляє Голова Національного агентства.

Правову основу діяльності Національного агентства становлять Конституція України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цей та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» та інші нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, а також Закон України «Про державну службу» застосовуються до Національного агентства, службовців та працівників його апарату, а також до його повноважень стосовно уповноважених підрозділів

(уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в частині, що не суперечить цьому Закону².

Визначення Національного агентства як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики, не тільки гарантує високе місце НАЗК в ієрархії (системі) вітчизняних антикорупційних структур, а й потенційно наділяє його широкими повноваженнями, що мають як загальні, так і спеціальні характеристики.

Розглядаючи перелік загальних повноважень Нац агентства, слід зазначити, що їх зміст складають норми, що не зафіксовані у ст.ст. 11, 12 цього Закону, а норми, які містяться в інших законодавчих актах, які регламентують діяльність переважної більшості центральних органів виконавчої влади.

Так, відповідно до положень ст. 13 та ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року № 2939-VI, НАЗК є розпорядником інформації і на нього покладені обов'язки розпорядника інформації, тобто воно зобов'язане надавати публічну інформацію за відповідними запитами³.

Додатковим підтвердженням фіксації повноважень Національного агентства в інших українських законах може слугувати норма, що міститься у ч. 1 ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, де зазначається, що Центральний орган виконавчої влади у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів міністерств видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує та контролює їх виконання⁴. Наприклад, наказ НАЗК «Про встановлення обов'язкових вимог до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах» № 240/21 від 26 квітня 2021 року⁵. Типові повноваження Нац агентства збігаються з переважною більшістю аналогічних повноважень, що мають інші центральні органи виконавчої влади України.

² Закон України від 14 жовтня 2014 р. «Про запобігання корупції». *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

³ Закон України від 11 січня 2011 р. «Про доступ до публічної інформації». *Відомості Верховної Ради України*. 2014, № 32. Ст. 314.

⁴ Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

⁵ Наказ НАЗК «Про встановлення обов'язкових вимог до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах» № 240/21 від 26 квітня 2021 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0650-21#n7>.

Однак є окремі повноваження, наприклад, складати протоколи за скоєння адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією – ст.ст. 172-4 – 172-9 КУпАП (ст. 172-4 «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності»; ст. 172-5 «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків»; ст. 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю»; ст. 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» ст. 172-8) Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень» ст. 172-8-1 «Порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» ст. 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції»), де відповідні повноваження НАЗК на перший погляд збігаються з аналогічними повноваженнями Національної поліції (НП). Але у ст. 255 КУпАП стосовно НАЗК зафіксовано – в частині правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, НП – за винятком правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище⁶.

Наведений випадок може слугувати прикладом не загальних (не типових), а спеціальних повноважень Нацагентства, тобто таких прав і обов'язків, якими наділена тільки ця спеціальна інституція (спеціальний орган виконавчої влади) у сфері протидії корупції переважно адміністративно-правовими засобами.

Перелік спеціальних повноважень НАЗК наводиться насамперед у нормах ст.ст. 11 та 12 базового Закону. У свою чергу, спеціальні повноваження Нацагентства можна поділити на інституційні та допоміжні. Перші базуються на основних (головних) функціях, що характеризують роботу НАЗК як спеціальної інституції і, як правило, мають докладну нормативно-правову регламентацію у спеціальних законодавчих актах – насамперед, у базовому Законі. Допоміжні спеціальні повноваження характеризуються похідністю по відношенню до інституційних та виконують певну доповнюючу та обслуговуючу роль відносно до останніх. Допоміжні повноваження, хоч й зафіксовані у базовому законі, але не мають деталізації у його нормах (вона, як правило, відбувається в підзаконних актах зазначеного Агентства).

Прикладами допоміжних спеціальних повноважень можуть слугувати норми, що містяться у ч. 1 ст. 11 базового Закону, а саме повноваження Нацагентства щодо:

– проведення аналізу:

⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. UR : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>.

1) стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції;

2) статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції (пункт 1);

– організації проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції (пункт 5);

– координації в межах компетенції, методичного забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції (пункт 11);

– організації підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадових осіб місцевого самоврядування (крім підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування) (пункт 14);

– надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та притриманих до них осіб, застосування інших положень цього Закону та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів, захисту викривачів (пункт 15);

– інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції (пункт 16);

– залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики (пункт 17);

– координації виконання міжнародних зобов'язань у сфері формування та реалізації антикорупційної політики, співпраця з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції (пункт 18);

– обміну інформацією з компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями (пункт 19).

Розглядаючи інституційні повноваження НАЗК, слід зауважити, що великим недоліком базового Закону є відсутність чіткого переліку завдань і функцій, що покладаються на цей спеціальний орган виконавчої влади. Ця суттєва вада певним чином виправляється після вивчення структури базового Закону, а саме назв його розділів. Зокрема це розділи: III «Формування та реалізація антикорупційної політики»; IV «Запобігання корупційним та пов'язаних з корупцією правопорушенням»; V «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»; VII «Фінансовий контроль»; VIII «Захист викривачів».

Саме вивчаючи назви та зміст перелічених розділів базового Закону, можна визначити перелік головних інституційних повноважень Нацагентства, своєрідну функціональну основу, навколо якої формуються інші спеціальні повноваження даного Агентства.

Також достатньо оригінальний та повніший варіант головних напрямків своєї діяльності, що охоплюються відповідними інституційними повноваженнями, наводить саме НАЗК, зокрема воно працює за напрямками:

1) аналізує ситуацію з корупцією в Україні та розробляє відповідну Антикорупційну стратегію та державну програму з її реалізації, а також координує виконання цих документів;

2) виявляє корупційні норми в законодавстві та проектах актів;

3) контролює дотриманням правил етичної поведінки, законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців;

4) координує та надає методичну допомогу державним органам та органам місцевого самоврядування у виявленні та усуненні корупційних ризиків у їхній діяльності, погоджує та контролює виконання антикорупційних програм у цих органах;

5) контролює та перевіряє декларації публічних службовців, проводить моніторинг способу їх життя;

6) стежить за дотриманням обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням партіями виділених з державного бюджету коштів, своєчасністю подання партіями відповідних звітів та достовірністю включених до них відомостей, розподіляє виділені з державного бюджету кошти на фінансування статутної діяльності політичних партій.

7) співпрацює з викривачами корупції, надає їм правовий та інший захист.

Адмініструє:

1) єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

2) єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

3) єдиний державний реєстр фінансових звітів політичних партій.

НАЗК співпрацює з іншими державними органами для реалізації антикорупційної політики України⁷.

Для того щоб отримати більш-менш повний перелік інституційних повноважень Нацагентства, на мою думку, необхідно знову звернутись до норм ч. 1 ст.11 базового Закону. Враховуючи те, що допоміжні повноваження НАЗК були виокремлені та наведені вище, то зміст відповідних інституційних повноважень має відповідати такому переліку:

⁷ Про НАЗК: Повноваження. URL : <https://nazk.gov.ua/uk/pro-nazk/>.

1) розроблення проєктів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання Антикорупційної стратегії (пункт 2);

2) підготовка та подання в установленому законом порядку до Кабінету Міністрів України проєкту національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики (пункт 3);

3) формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проєктів нормативно-правових актів з цих питань (пункт 4);

4) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб (пункт 6-1);

5) координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм (пункт 7);

6) здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування (пункт 7-1);

7) здійснення в порядку та в межах, визначених законом, державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, звітів про надходження та використання коштів фонду агітації щодо ініціативи проведення всеукраїнського референдуму, звітів про надходження та використання коштів фонду всеукраїнського референдуму, звітів про надходження та використання коштів фонду ініціативної групи, повнотою таких звітів, звіту зовнішнього незалежного фінансового аудиту діяльності партій, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей (пункт 8-1);

8) затвердження розподілу коштів, виділених з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, відповідно до закону (пункт 8-2);

9) забезпечення ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (пункт 9);

10) погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи (пункт 12);

11) отримання та розгляд повідомлень, здійснення співпраці з викривачами, участь у забезпеченні їх правового та іншого захисту, перевірка дотримання законодавства з питань захисту викривачів, внесення приписів з вимогою про усунення порушень трудових (звільнення, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) та інших прав викривачів і притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з такими повідомленнями (пункт 13).

Запропоновані 11 інституційних повноважень НАЗК не є вичерпними у своїй категорії, за бажанням їх можна доповнити окремими уточнюючими нормами ст. 12 базового Закону (наприклад, повноваження щодо: прийняття з питань, що належать до компетенції даного Агентства, обов'язкові для виконання нормативно-правові акти (пункт 5); ініціювання проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень (пункт 11-1) або складання протоколів про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Національного агентства, застосування передбачених законом заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (пункт 11-2)). Однак наведений перелік повноважень достатньо повно відповідає головним напрямкам сучасної діяльності цього Агентства. На мою думку, з часом запропонований перелік інституціональних повноважень може бути скорочено на декілька пунктів, насамперед це стосується пунктів 7 та 12, у яких згадується про погодження, підготовку та виконання антикорупційних програм, що на практиці, як правило, характеризується значним ступенем формальності та більше імітує відповідну роботу, ніж реально здійснює її.

Таким чином, за функціональною ознакою система повноважень НАЗК складається із двох блоків, перший – це права та обов'язки загального характеру, тобто властиві для більшості центральних виконавчої влади (до яких належить й зазначене Агентство). Зміст другого блоку формують спеціальні повноваження, які кореспондуються з основними напрямками діяльності та головними завданнями, що має забезпечувати Нацагентство як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом.

У свою чергу, спеціальні повноваження НАЗК за рівнем їх значущості та ступенем забезпечення основних функцій цієї антикорупційної структури поділяються на інституційні та допоміжні. Про роль та призначення останніх говорить їх назва, а інституційні повноваження відіграють ключову роль у відповідній системі прав і

обов'язків Агентства. Враховуючи це, **даними повноваженнями** слід вважати сукупність засадничих прав та обов'язків, що безпосередньо походять зі змісту основних функцій НАЗК, своєчасна і повна реалізація яких забезпечує виконання його головних інституціональних завдань – забезпечення формування та реалізації антикорупційної політики, а також ефективного запобігання корупції в Україні.

Виокремлення інституційних повноважень покликано необхідністю формування реально затребуваних суспільством пріоритетів в антикорупційній роботі Нацагентства. Саме від їх вчасного та повного втілення в життя залежить рівень оцінки функціонування даного Агентства за певний часовий період, що, у свою чергу, дозволяє об'єктивно, незамилюючим оком побачити реальні тенденції (позитивні або негативні), які відбуваються у сфері запобігання корупції, зробити правильні висновки та застосувати у разі потреби необхідні заходи реагування.

Наприклад, показники адмінпрактики Нацагентства свідчать, що у 2020 році до судів надійшло на 24% менше справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (ст. 172-4 – ст. 172-9-1 КУпАП), порівняно з 2019 роком, що, насамперед, пов'язано зі зменшенням числа надходжень за основною складовою частиною – за ст. 172-6 КУпАП (порушення вимог фінансового контролю)⁸.

Результати роботи НАЗК щодо реалізації покладених на нього повноважень важко назвати вражаючими, що пояснюється як внутрішніми, так й зовнішніми причинами, перелік яких є достатньо змістовним починаючи з банальної низької компетенції співробітників і завершуючи малоприхованими саботуванням та втручанням у його діяльність ззовні.

Внутрішні детермінанти негативної оцінки функціонування Агентства здебільшого пов'язані з його першим керівником Корчак Н.М., котра очолювала цю інституцію у 2016–2018 роках.

Ухвалений 02 жовтня 2019 року Верховною Радою України Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції», що передбачав заміну колегіальної моделі управління НАЗК на одноосібну, а також низку інших новел щодо функціонування цієї інституції, став підґрунтям для «перезавантаження» НАЗК, яке розпочалося з обрання та призначення 15 січня 2020 року його Голови – Олександра Новікова. Утворення нової команди органу, основним завданням якого є забезпечення формування та реалізація антикорупційної політики в державі, потребувало втілення планів щодо запровадження нових підходів до визначення питань формування

⁸ Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році. URL : https://nazk.gov.ua/wpcontent/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf.

державної антикорупційної політики, виявлення та мінімізації корупційних ризиків у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, роботи з уповноваженими підрозділами (уповноваженими особами) з питань запобігання та виявлення корупції, проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, забезпечення захисту викривачів, оптимізації роботи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, підвищення ефективності заходів фінансового контролю, забезпечення ефективної протидії «політичній» корупції тощо⁹.

Окрім внутрішніх факторів, що можуть гальмувати роботу НАЗК, як зазначалося вище, існують прецеденти нехай дещо прихованого, але фактичного зовнішнього впливу на функціонування цього Агентства. Прикладом такого впливу, на мою думку, може слугувати Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», «Кримінального кодексу України», за яким були визнані неконституційними і такими, що втратили чинність пункти 6, 8 частини першої статті 11, пункти 1, 2, 6-10⁻¹, 12, 12⁻¹ частини першої, частини друга – п'ята статті 12, частина друга статті 13, частина друга статті 13⁻¹, стаття 35, абзаци другий, третій частини першої статті 47, статті 48-51, частини друга, третя статті 52, стаття 65 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII зі змінами¹⁰.

І хоча після прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо відновлення інституційного механізму запобігання корупції» від 15 грудня 2020 року № 1079-IX¹¹, відповідні повноваження Нацагентства були вдосконалені та фактично поновлені, КСУ вдалося здійснити умовну амністію кільком десяткам високопосадовців – порушників антикорупційного законодавства, а повноцінна робота НАЗК була паралізована на 2-3 місяця.

Як свідчить аналіз змісту норм статей, що були визнані неконституційними, останні стосувалися переважно закріплених у них інституціональних повноважень НАЗК щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій

⁹ Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році. URL : https://nazk.gov.ua/wpcontent/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf.

¹⁰ URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text> (Рішення КСУ від 27.10.20).

¹¹ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо відновлення інституційного механізму запобігання корупції» від 15 грудня 2020 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text> (Рішення КСУ від 27.10.20).

держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб, а також виконання фінансового контролю за цими особами.

Саме на організації та здійсненні Нацагентством фінансового контролю – його ключового інституціонального повноваження – ми докладніше зупинимося в наступній частині цієї роботи.

2. Фінансовий контроль як основа інституційних повноважень Нацагентства

Одним із головних напрямів діяльності НАЗК є забезпечення здійснення фінансового контролю: фінансово-майнового стану осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, перелічених у ст. 3 базового Закону та контролю за дотриманням законодавства щодо фінансування політичних партій.

Тобто фінансовий контроль Агентства забезпечується шляхом реалізації двох видів інституційних повноважень: а) зафіксованого у п. 7-1 ч. 1 ст. 11 базового Закону повноваження щодо здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування; та б) передбаченого у п. 8-1 ч. 1 ст. 11 базового Закону повноваження здійснення у порядку та в межах, визначених законом, державного контролю за дотриманням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених з державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Порядок реалізації наведеного вище першого інституційного повноваження регламентований нормами статей, що закріплені в розділі VII «Фінансовий контроль» базового Закону. Другого – відповідними положеннями Закону України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року¹².

У структурі НАЗК безпосереднє виконання останнього повноваження покладене на Департамент запобігання політичній корупції, який забезпечує державний контроль:

- за законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності;
- за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій;
- за виборчими фондами партій/кандидатів на загальнодержавних та місцевих виборах, своєчасністю подання звітів партій про майно,

¹² Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118.

доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, звіту зовнішнього аудиту діяльності партій¹³.

Безпосередня робота щодо реалізації функції контролю фінансово-майнового стану осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування покладається на:

Управління проведення спеціальних перевірок та моніторингу способу життя, завданнями якого є: контроль за своєчасністю подання: декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та повідомлень про суттєві зміни в майновому стані та про відкриття валютних рахунків в установах банків-нерезидентів, а також проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад із підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується НАЗК, та моніторингу способу життя суб'єктів декларування.

Зазначене Управління також:

– здійснює контроль за своєчасністю подання декларацій, повідомлень про суттєві зміни у майновому стані суб'єктів декларування та про відкриття валютних рахунків в установах банків-нерезидентів декларантами та членами їх сімей, крім окремих категорій осіб, зазначених у підпунктах «в», «г», «д», «е», «з», «и» пункту 1 частини першої статті 3 базового Закону, відповідно до вимог статті 52-1 цього ж Закону та працівників Національного агентства;

– виявляє факти неподання та несвоєчасного подання декларацій суб'єктами декларування, повідомлень про суттєві зміни у майновому стані та про відкриття валютних рахунків в установах банків-нерезидентів декларантами та членами їх сімей;

– здійснює підготовку письмових повідомлень суб'єктам декларування про факти неподання декларацій;

– проводить спеціальну перевірку стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується Національним агентством, щодо наявності у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, відомостей про кандидата, а також щодо достовірності відомостей, зазначених особою у декларації, за минулий рік, у тому числі осіб, що займають посади або претендують на зайняття посад, перебування на яких становить державну таємницю;

¹³ URL : <https://nazk.gov.ua/uk/kontakti-pidrozdiliv/departament-zapobigannya-politychnij-koruptsiyi/>.

– ініціює проведення службового розслідування, вживає заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, у тому числі осіб, які займають посади, перебування на яких становить державну таємницю, та організовує надсилання до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріалів, що свідчать про факти таких правопорушень;

– проводить вибірковий моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сімей майну й одержаним ними доходам згідно з декларацією, що подається відповідно до Закону, крім окремих категорій осіб, зазначених у підпунктах «в», «г», «д», «е», «з», «и» пункту І частини першої статті 3 Закону, відповідно до вимог статті 52-1 Закону та працівників Національного агентства¹⁴.

Управління проведення повних перевірок, яке:

– здійснює повну перевірку декларацій суб'єктів декларування, крім працівників Національного агентства та окремих категорій осіб, зазначених у підпунктах «в», «г», «д», «е», «з», «и» пункту І частини першої статті 3 базового Закону, відповідно до вимог статті 52-1 базового Закону;

– складає обґрунтовані висновки у разі встановлення за результатами проведення повної перевірки ознак корупційних правопорушень, які надсилає для розгляду до органів досудового розслідування, відповідно до положень, передбачених статтею 216 Кримінального процесуального кодексу України;

– складає обґрунтовані висновки у разі встановлення за результатами проведення повної перевірки ознак необґрунтованих активів, які надсилає для розгляду до Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;

– складає обґрунтовані висновки у разі встановлення за результатами проведення повної перевірки ознак адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, у випадках, коли складення протоколів не віднесено до компетенції Національного агентства, які надсилає для розгляду до органів Національної поліції України;

– вживає заходи щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності за результатами проведення повної перевірки декларацій;

– готує приписи щодо усунення порушень Закону, а також із метою встановлення причин і умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або

¹⁴ URL : <https://nazk.gov.ua/uk/kontakti-pidrozdiliv/upravlinnya-provedennya-spetsialnyh-perevirok-ta-monitoryngu-sposobu-zhyttya/>.

невиконанню вимог Закону в інший спосіб, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності;

– ініціює перед Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, а у визначених законом випадках – Офісом Генерального прокурора, питання щодо звернення до суду з позовом про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави¹⁵.

Управління проведення обов'язкових повних перевірок:

– надає методичну та консультаційну допомогу з питань застосування положень Закону та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів у сфері фінансового контролю;

– розробляє нормативно-правові акти щодо подання та заповнення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

– бере участь у здійсненні періодичного моніторингу законодавства на предмет виявлення корупційних норм з питань, віднесених до компетенції Управління¹⁶.

Розглядаючи питання реалізації інституційного повноваження НАЗК щодо запобігання політичній корупції, необхідно зазначити, що достатньо детально відповідні права та обов'язки цього органу зафіксовані у згаданому вище Законі України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року.

Так, згідно з ч. 4 ст. 18 даного закону Нацагентство входить до переліку органів, що здійснюють державний контроль за діяльністю політичних партій. Зокрема, воно реалізує повноваження – за додержанням встановлених законом обмежень щодо фінансування політичних партій, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського та місцевого референдуму, законним та цільовим використанням політичними партіями коштів, виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності, своєчасністю подання звітів партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів на загальнодержавних та місцевих виборах, повнотою таких звітів, відповідністю їх оформлення встановленим вимогам, достовірністю включених до них відомостей.

Основними складовими частинами запобігання політичній корупції, у яких НАЗК відіграє вирішальну роль, є: передбачена ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» фінансова звітність політичної партії та державне фінансування політичних партій, що регламентоване нормами статей Розділу IV-1 того ж законодавчого акта.

¹⁵ URL : <https://nazk.gov.ua/uk/kontakti-pidrozdiliv/upravlinnya-provedennya-povnyh-perevirok>.

¹⁶ URL : <https://nazk.gov.ua/uk/kontakti-pidrozdiliv/upravlinnya-provedennya-obov-yazkovyh-povnyh-perevirok/>.

За процедурою фінансової звітності політична партія щоквартально, не пізніше ніж на сороковий день після закінчення звітного кварталу, зобов'язана подати до Нацагентства звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (у тому числі її місцевих організацій, які у встановленому порядку набули статусу юридичної особи) шляхом його заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції.

Форма та порядок подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру затверджуються НАЗК. Копії документів, що підтверджують відображені у звіті про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру відомості, надаються політичною партією на письмовий запит Агентства протягом 15 робочих днів після надходження відповідного запиту.

Подані звіти політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру включаються до Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, що формується та ведеться НАЗК, яке забезпечує відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру на офіційному веб-сайті Нацагентства.

Протягом 10 календарних днів із дня завершення строку на подання політичними партіями звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру НАЗК на своєму офіційному веб-сайті оприлюднює список політичних партій, які не подали свої звіти у визначений цим Законом строк, та забезпечує притягнення винних осіб до відповідальності, передбаченої законом.

Звіти політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (в тому числі подані з порушенням встановленого цим Законом строку) перевіряються Нацагентством з питань запобігання корупції у строк, що не перевищує 60 днів з дня їх надходження.

У разі виявлення під час перевірки звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру чи під час перевірки інформації про порушення законодавства у сфері фінансування політичних партій ознак порушення вимог законодавства, які є підставою для притягнення до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності, Національне агентство з питань запобігання корупції у п'ятиденний строк з дня виявлення відповідних ознак письмово повідомляє про це органи (посадових осіб), уповноважені забезпечити притягнення осіб, які вчинили порушення вимог законодавства, до передбаченої законом відповідальності, та надсилає відповідним органам (посадовим особам) матеріали, що підтверджують факт вчинення відповідного правопорушення, або

забезпечує притягнення відповідних осіб до такої відповідальності в межах своїх повноважень.

НАЗК також відіграє ключову роль у здійсненні державного фінансування політичних партій (Розділ IV-1 Закону України «Про політичні партії в Україні»). Зокрема, рішення про надання політичній партії державного фінансування її статутної діяльності або про відмову в наданні такого фінансування приймається відповідно до цього Закону на підставі результатів останніх чергових або позачергових виборів народних депутатів України в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі у п'ятиденний строк із дня офіційного оприлюднення результатів виборів народних депутатів України за умови подання керівником або іншою уповноваженою особою партії довідки установи банку України про відкриття окремого рахунку партії в національній валюті України. Політична партія має право подати до Нацагентства заяву про відмову або часткову відмову від державного фінансування її статутної діяльності. Кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичних партій, розподіляються НАЗК між політичними партіями у порядку, передбаченому нормами ст. 17-5 Закону України «Про політичні партії в Україні». Державне фінансування статутної діяльності політичної партії зупиняється за рішенням Нацагентства в разі:

- 1) неподання політичною партією звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у встановлений цим Законом строк;

- 2) подання політичною партією звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленого з грубим порушенням встановлених вимог, або звіту, який містить недостовірні відомості про майно політичної партії чи кошти або витрати політичної партії в розмірі більше двадцяти розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного календарного року.

НАЗК приймає рішення про зупинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії до усунення політичною партією причин, що зумовили зупинення державного фінансування її статутної діяльності.

Згідно зі ст. 17-8 зазначеного вище закону рішення про припинення державного фінансування статутної діяльності політичної партії приймається Нацагентством. Серед вісьмох підстав три безпосередньо стосуються роботи НАЗК, а саме: а) повторне протягом року вчинення будь-якого з таких порушень: неподання політичною партією до НАЗК у встановлений цим Законом строк звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; подання політичною партією до Нацагентства звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленого з грубим порушенням встановлених вимог або звіту, який містить недостовірні відомості про майно політичної партії чи кошти або

витрати політичної партії в розмірі більше двадцяти розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного календарного року; умисне отримання політичною партією внеску, отриманого від особи, яка не мала права здійснювати такий внесок, або в розмірі, що перевищує встановлений цим Законом розмір; б) встановлення судом за позовом НАЗК або Рахункової палати фактів, які свідчать про те, що кошти, виділені з державного бюджету на фінансування статутної діяльності політичної партії, використані політичною партією на фінансування її участі у виборах народних депутатів України, виборах Президента України, місцевих виборах або на цілі, не пов'язані із здійсненням її статутної діяльності; в) подання політичною партією до Нацагентства з питань запобігання корупції заяви про відмову від державного фінансування¹⁷.

Відповідно до звіту НАЗК за 2020 рік серед найбільших досягнень Департаменту запобігання політичній корупції за 2020 рік – розроблення електронного Єдиного державного реєстру звітності політичних партій POLITDATA. Впровадження цього має спростити процедуру подання таких звітів та сприятиме підвищенню ефективності контролю за діяльністю політичних партій. За вказаний період Департаментом прийнято та оприлюднено 820 звітів політичних партій, за результатами перевірки складено 774 висновків. Впродовж року складено 287 протоколів про адміністративні правопорушення. За ст. 212-21 КУпАП, що передбачає відповідальність за порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, складено 250 протоколів. За ст. 212-15 КУпАП, що передбачає відповідальність за порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності, порушення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації референдуму, складено 3 протоколи. За ст. 188-46 КУпАП, якою передбачено відповідальність за невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції, складено 34 протоколи. Протягом 2020 року Департаментом розглянуто 4 повідомлення про потенційні факти порушення правил державного або приватного фінансування політичних партій. Підготовлено 22 матеріали за фактами порушення вимог законодавства, що є підставою для притягнення до кримінальної відповідальності, направлено до Національної поліції України. Також НАЗК як розпорядник бюджетних коштів упродовж 2020 року забезпечило розподіл та щоквартальне перерахування політичним партіям коштів,

¹⁷ Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст. 118.

виділених із державного бюджету на фінансування їхньої статутної діяльності загальним розміром 283,53 млн. гривень¹⁸.

Переходячи до розгляду питання організації виконання інституційного повноваження Агентства щодо контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування, необхідно зауважити, що це не тільки важливе за своїм змістом повноваження, а й найоб'ємніше, масштабне та важко-здійснюване повноваження НАЗК, ураховуючи реальну кількість відповідних суб'єктів.

Беручи до уваги значущість виконання даного інституційного повноваження Наагентства та велику кількість високопосадовців, не зацікавлених у його повній та своєчасній реалізації, напевно мало в кого виникне питання, чому саме група цих прав та обов'язків найбільше постраждала від раніш згаданого Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року¹⁹.

Як наголошувалося вище, положення статей розділу VII «Фінансовий контроль» базового Закону регламентують реалізацію повноваження НАЗК щодо контролю за декларуванням та моніторингу витрат суб'єктів декларування. Зокрема, норми ст. 45 визначають порядок подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; ст. 46 – стосуються інформації, що зазначається в декларації; ст. 47 закріплює порядок обліку та оприлюднення декларацій, які включаються до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що формується та ведеться Національним агентством у визначеному ним порядку. На офіційному веб-сайті Національного агентства забезпечується відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, шляхом можливості перегляду, копіювання та роздрукування інформації.

Зазначені в декларації відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України, унікального номера запису в Єдиному державному демографічному реєстрі, місця проживання, дати народження фізичних осіб, щодо яких зазначається інформація в декларації, місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації (крім області, району, населеного пункту, де знаходиться об'єкт), номера рахунку в банківській чи іншій фінансовій установі, є

¹⁸ Національне агентство з питань запобігання корупції: Звіт за 2020 р. URL : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/NAZK-Zvit-za-2020-rik-15.04.2021-1.pdf>.

¹⁹ URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text> (Рішення КСУ від 27.10.20).

інформацією з обмеженим доступом та не підлягають відображенню у відкритому доступі.

Контроль та перевірка декларацій передбачені ст. 51-1, якою зафіксовано, що Національне агентство проводить відносно декларацій, поданих суб'єктами декларування, такі види контролю: щодо своєчасності подання; щодо правильності та повноти заповнення; логічний та арифметичний контроль.

Порядок встановлення своєчасності подання декларацій регламентований ст. 51-2, процедури повної перевірки декларацій – ст. 51-3.

Моніторинг способу життя суб'єктів декларування передбачається ст. 51-4, у її нормах зазначається, що Національне агентство здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їхнього рівня життя наявним у них та членів їхньої сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається відповідно до цього Закону.

Моніторинг способу життя суб'єктів декларування здійснюється Національним агентством на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам.

Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування визначається Національним агентством.

Моніторинг способу життя здійснюється з додержанням законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи.

Встановлення невідповідності рівня життя суб'єкта декларування задекларованим ним майну і доходам є підставою для здійснення повної перевірки його декларації. У разі встановлення невідповідності рівня життя Національним агентством надається можливість суб'єкту декларування протягом десяти робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом. У разі виявлення за результатами моніторингу способу життя ознак корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, Національне агентство інформує про них спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Додаткові заходи здійснення фінансового контролю зафіксовані в положеннях ст. 52, а у ст. 52-1 містяться положення, що стосуються особливостей заходів фінансового контролю відносно окремих осіб перелічених у п. 1, ч. 1, ст. 3 базового Закону.

Особливості здійснення повної перевірки декларацій, моніторингу способу життя суддів, суддів Конституційного Суду України містяться у нормах ст. 52-2, де зазначається, що порядок здійснення повної

перевірки декларації, поданої суддею, суддею Конституційного Суду України, моніторингу способу життя судді, судді Конституційного Суду України визначається Національним агентством за погодженням відповідно до Вищої ради правосуддя або зборів суддів Конституційного Суду України. Такий порядок не може встановлювати особливості здійснення повної перевірки декларації, поданої суддею, суддею Конституційного Суду України, моніторингу способу життя судді, судді Конституційного Суду України, не передбачені цим Законом.

Під час повної перевірки декларації, поданої суддею, суддею Конституційного Суду України, моніторингу способу життя судді, судді Конституційного Суду України Національне агентство невідкладно, але не пізніше наступного робочого дня з дня початку такої перевірки або моніторингу способу життя інформує про це Вищу раду правосуддя або Голову Конституційного Суду України.

Довідку за результатами повної перевірки декларації, поданої суддею, суддею Конституційного Суду України, моніторингу способу життя судді, судді Конституційного Суду України погоджує Голова Національного агентства або його заступник.

Будь-який незаконний вплив, тиск або втручання в діяльність судді, судді Конституційного Суду України під час повної перевірки декларацій, моніторингу способу життя забороняється.

У разі наявності ознак незаконного впливу, тиску або втручання в діяльність судді, судді Конституційного Суду України під час повної перевірки декларації, моніторингу способу життя судді, судді Конституційного Суду України невідкладно, але не пізніше наступного робочого дня з дня, коли судді стало відомо про наявність таких ознак, повідомляє про це відповідно Вищій раді правосуддя або зборам суддів Конституційного Суду України.

Вища рада правосуддя, збори суддів Конституційного Суду України розглядають таке повідомлення та можуть протягом десяти робочих днів з дня його отримання внести Голові Національного агентства обов'язкове для розгляду подання про усунення порушень, виявлення та притягнення до встановленої законом відповідальності осіб, якими вчинено дії або допущено бездіяльність, що порушує гарантії незалежності суддів, суддів Конституційного Суду України під час здійснення повноважень Національного агентства.

Голова Національного агентства забезпечує розгляд такого подання, усунення порушень та протягом десяти робочих днів з дня отримання подання інформує Вищу раду правосуддя, збори суддів Конституційного Суду України про рішення, прийняті за результатами його розгляду.

Уповноважена особа Національного агентства, яка вчинила дії або допустила бездіяльність, що порушує гарантії незалежності суддів,

суддів Конституційного Суду України, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку²⁰.

На мій погляд, враховуючи значну кількість неоднозначних та суперечливих новацій, що містяться у положеннях наведеної вище статті, з часом її окремі норми теж можуть бути визнаними неконституційними новим складом суддів КС України.

Враховуючи значний обсяг відносин, пов'язаних з реалізацією вказаного різновиду фінансового контролю, нормативна-права база цього напрямку діяльності НАЗК не обмежується тільки положеннями розділу VII «Фінансовий контроль» базового Закону. Дана база також складається з численних підзаконних актів Агентства (наказів, роз'яснень тощо), що суттєво деталізують відповідні законодавчі положення.

За підсумками 2020 року, за результатами проведення повних перевірок 443 декларацій НАЗК виявило низку фактів недостовірного декларування на загальну суму 497 млн гривень. У 97 деклараціях встановлено ознаки кримінальних порушень та направлено матеріали правоохоронцям. Результати перевірок 35 декларацій засвідчили наявність ознак адміністративного порушення, передбаченого ч. 4 ст. 172-6 КУпАП, тобто подання в декларації завідомо недостовірних відомостей, що відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

У 2020 році НАЗК уперше почало здійснювати моніторинг способу життя. Усього розпочато 47 моніторингових способу життя суб'єктів декларування. Моніторинг способу життя посадовців та депутатів розпочався на підставі звернень громадян, а також матеріалів у ЗМІ. Під час моніторингу фахівці Агентства досліджували таку інформацію: користування об'єктами, які не вказані в декларації (наприклад, автомобілями та будинками); відомості щодо отриманих подарунків; придбання об'єктів, вартість яких перевищує задекларовані активи. За результатами моніторингу способу життя НАЗК розпочало 7 повних перевірок декларацій.

У зв'язку з місцевими виборами, які відбулися в Україні 25 жовтня 2020 року, кількість проведених спеціальних перевірок (щодо достовірності відомостей, зазначених в декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) суттєво зросла до 13 315, що на 4 205 більше порівняно з показником 2019 року (9 110).

Протягом 2020 року спеціалісти Управління проведення спеціальних перевірок та моніторингу способу життя склали 128 протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, стосовно посадових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, з яких: 53 протоколи – у зв'язку з

²⁰ Закон України від 14 жовтня 2014 р. «Про запобігання корупції». *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

порушенням вимог ч. 2 ст. 52 Закону стосовно обов'язку повідомити НАЗК про суттєві зміни у майновому стані суб'єкта декларування; 75 протоколів – у зв'язку з порушенням вимог ч.ч. 1, 2 ст. 45 Закону стосовно обов'язку подати декларацію.

Завдяки співпраці НАЗК та Служби безпеки України (СБУ) у 2020 році вперше було забезпечено публічний доступ до декларацій високопосадовців Служби. Також вперше від запуску е-декларування НАЗК розпочало перевірку декларацій осіб, що належать до кадрового складу розвідувальних органів України та/або займають посади, перебування на яких пов'язане з державною таємницею.

Одним із ключових досягнень команди фінансового контролю за 2020 рік стало оновлення Реєстру декларацій до кампанії декларування-2021. Серед важливих змін до Реєстру слід зазначити: функцію створення нової декларації на основі попередньої, яка дає змогу використати всі дані, які декларант уже використовував при заповненні попередніх декларацій; можливість заповнювати документи з різних пристроїв та з різними кваліфікованими електронними підписами (КЕП); подання повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента в електронній формі (раніше суб'єкти декларування повинні були подавати їх тільки в паперовій формі)²¹.

Реалізуючи два викладених вище інституційних повноваження (проти дія політичної корупції та перевірка фінансово-майнового стану публічно-владних суб'єктів), Нацагентство здійснює функції державного спеціального фінансового контролю. Державний та спеціальний різновиди даного контролю пояснюються тим, що Агентство є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Також особливістю цього виду фінансового контролю є те, що його процедури регламентуються відповідними нормами не фінансового, а адміністративного права.

Проблемам контролю та, зокрема, фінансового контролю приділялась значна увага з боку представників як науки адміністративного, так і фінансового права. В одній із останніх дисертаційних робіт на дану тематику під державним фінансовим контролем пропонується розуміти регламентовану спеціальними нормами права публічну діяльність, здійснювану органами публічного адміністрування, в тому числі спеціалізованими державними органами фінансового контролю, спрямовану на забезпечення законності, раціональності, ефективності управління (формування, розподілу, використання, розпорядження) публічними фінансовими ресурсами, з метою виявлення, усунення та запобігання фінансових правопорушень у найбільш дієвий спосіб²².

²¹ Національне агентство з питань запобігання корупції: Звіт за 2020 р. URL : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/NAZK-Zvit-za-2020-rik-15.04.2021-1.pdf> с. 22-27.

²² Прасюк В.М. Адміністративно-правове регулювання державного фінансового контролю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. С. 36–37.

Також, автор цього визначення В.М. Прасюк пропонує шість ознак державного фінансового контролю, якими є:

1) специфічна сфера відносин (державний фінансовий контроль здійснюється у сфері фінансових правовідносин);

2) особливий склад суб'єктів державного фінансового контролю (до суб'єктів державного фінансового контролю у широкому розумінні відносять органи державної влади і управління, а також спеціалізовані органи державного контролю);

3) спеціальний об'єкт та предмет державного фінансового контролю (у сфері державних фінансів об'єктом контролю виступають процеси формування, розподілу і використання публічних фінансових ресурсів);

4) цільові завдання і мета державного фінансового контролю, які пов'язані з функціями суб'єктів відповідної діяльності;

5) наявність спеціального нормативно-правового регулювання державного фінансового контролю²³.

У разі відсутності підстав поставити під сумнів наведені ознаки державного фінансового контролю (а їх у мене немає) можна стверджувати, що цим ознакам більше відповідають повноваження Нацагентства щодо запобігання політичної корупції, а не його повноваження стосовно контролю фінансово-майнового стану осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які деталізуються у розділі VII «Фінансовий контроль» базового Закону. Тобто зміст згаданого розділу мало відповідає його назві, у якій, на мою думку, має фігурувати термін «декларація» (наприклад, розділ VII «Контроль за декларуванням та моніторинг витрат суб'єктів декларування»). Це виглядає цілком логічним, якщо згадати зміст п. 7-1 ч. 1 ст. 11 базового Закону – здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій суб'єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування.

ВИСНОВКИ

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що НАЗК, враховуючи його законодавчо закріплений спеціальний статус центрального органу виконавчої влади, наділений широкими повноваженнями щодо безпосередньої протидії корупції в Україні.

Особливе місце у системі повноважень Нацагентства належить його інституційним складовим частинам – сукупності засадничих прав та обов'язків, що безпосередньо походять зі змісту основних функцій НАЗК, своєчасна і повна реалізація яких забезпечує виконання його головних інституціональних завдань – забезпечення формування та

²³ Прасюк В.М. Адміністративно-правове регулювання державного фінансового контролю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. С. 38–48.

реалізації антикорупційної політики, а також ефективного запобігання корупції в Україні.

Як засвідчила нетривала практика роботи Агентства, здійснення фінансового контролю можна вважати його ключовими інституційними повноваженнями, бо відносно них виникає найбільше несприйняття та супротив з боку впливових українських владоможців.

Незважаючи на певні законодавчі особливості (закріплені в різних законодавчих актах), фінансовий контроль НАЗК має біструктурну конструкцію, першу складову частину репрезентують повноваження щодо контролю фінансово-майнового стану публічно-владних службовців, другу – повноваження протидії політичній корупції. Ураховуючи наявні науково обґрунтовані ознаки державного контролю, першу групу повноважень даного фінансового контролю лише з великою умовністю можна віднести до зазначеного різновиду контролю, і, навпаки, група повноважень Агентства щодо запобігання політичній корупції за своїм змістом значною мірою відповідає ознакам фінансового контролю.

Не дивлячись на це, наведений законодавчий недолік, за наявності відповідного бажання законотворців, підлягає достатньо легкому виправленню (як усі подібні до нього). Однак наявність таких фундаментальних перешкод, як кланово-олігархічна корупційно-сімейна система та роз’їдена корупційною іржею конструкція вітчизняного державного апарату, продовжує нівелювання ефективного функціонування НАЗК взагалі та належного втілення в життя його інституційних повноважень зокрема.

АНОТАЦІЯ

Роботу присвячено актуальній проблемі – загальній характеристиці інституційних повноважень НАЗК. Наведені складові частини системи повноважень даного Агентства – загальні та спеціальні. Перелік спеціальних повноважень НАЗК наводиться насамперед у нормах ст.ст. 11 та 12 Закону України «Про запобігання корупції». У свою чергу, спеціальні повноваження Нацагентства можна поділити на інституційні та допоміжні. Під інституційними повноваженнями пропонується розуміти сукупність засадничих прав та обов’язків, що безпосередньо походять зі змісту основних функцій НАЗК, своєчасна і повна реалізація яких забезпечує виконання його головних інституціональних завдань – забезпечення формування та реалізації антикорупційної політики, а також ефективного запобігання корупції в Україні. Одним із головних напрямів діяльності НАЗК є забезпечення здійснення фінансового контролю: фінансово-майнового стану осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, перелічених у ст. 3 зазначеного вище Закону України, та контролю за дотриманням законодавства щодо фінансування політичних партій. Порядок реалізації першого інституційного

повноваження регламентовані нормами статей, що закріплені в розділі VII «Фінансовий контроль» Закону України «Про запобігання корупції». Другого – відповідними положеннями Закону України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року. Констатується, що, враховуючи наявні науково обгрунтовані ознаки державного контролю, першу групу повноважень даного фінансового контролю лише з великою умовністю можна віднести до зазначеного різновиду контролю, і, навпаки, група повноважень Агентства щодо запобігання політичній корупції за своїм змістом значною мірою відповідає ознакам фінансового контролю.

ЛІТЕРАТУРА

1. Україна в Індексі сприйняття корупції-2020. URL : <https://cpi.-ukraine.org/#/>.
2. Закон України від 14 жовтня 2014 р. «Про запобігання корупції». *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
3. Закон України від 11 січня 2011 р. «Про доступ до публічної інформації». *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 32. Ст. 314.
4. Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.
5. Наказ НАЗК «Про встановлення обов'язкових вимог до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах» № 240/21 від 26 квітня 2021 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0650-21#n7>.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>.
7. Про НАЗК: Повноваження. URL : <https://nazk.gov.ua/uk/pro-nazk/>.
8. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році. URL : https://nazk.gov.ua/wpcontent/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf.
9. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text> (Рішення КСУ від 27.10.20).
10. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо відновлення інституційного механізму запобігання корупції» від 15 грудня 2020 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text> (Рішення КСУ від 27.10.20).
11. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 23. Ст.118.
12. URL : <https://nazk.gov.ua/uk/kontakti-pidrozdiliv/departament-zapobigannya-politychnij-koruptsiyi/>.
13. URL : <https://nazk.gov.ua/uk/kontakti-pidrozdiliv/upravlinnya-provedennya-spetsialnyh-perevirok-ta-monitoryngu-sposobu-zhyttya/>.

14. URL : <https://nazk.gov.ua/uk/kontakty-pidrozdiliv/upravlinnya-provedennya-povnyh-perevirok/>.

15. URL : <https://nazk.gov.ua/uk/kontakty-pidrozdiliv/upravlinnya-provedennya-obov-yazkovyih-povnyh-perevirok/>.

16. Національне агентство з питань запобігання корупції : Звіт за 2020 р. URL : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/NAZK-Zvit-za-2020-rik-15.04.2021-1.pdf>.

17. Прасюк В.М. Адміністративно-правове регулювання державного фінансового контролю в Україні : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 227 с.

**Information about the authors:
Kurinnyi Yevhen Volodymyrovych,**

Doctor of Law, Professor,
Professor at the Department of Administrative and Commercial Law
Zaporizhzhia National University
66, Zhukovskoho str., Zaporizhzhia, 69600, Ukraine