

УДК 321.022 343.35

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v97.2023.23>*А. К. Славицька*

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕДУР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Постановка проблеми. Процеси глобалізації відіграли суттєву роль в частині нормативної детермінації правових процедур загалом та адміністративних процедур зокрема, адже саме останні забезпечують належне функціонування та виконання обов'язків виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Оновлення та адаптація антикорупційної політики до міжнародних стандартів та стандартів Європейського Союзу опосередкувало зміну підходів до визначення правових процедур в означеній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика виокремлення процедур забезпечення реалізації антикорупційної політики у цілому є актуальною та такою, що потребує доктринального аналізу. Основу для здійснення цього дослідження сформовано з висновків, які стосуються детермінації правових процедур та тих, які визначають засади запобігання корупції та пов'язаних з нею питань. Вказана проблематика є предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: В.М. Бевзенко, Л.Р. Біла-Тіунова, К.В. Бондаренко, Т.І. Білоус-Осінь, Д.В. Гудков, О.Р. Дашковська, І.А. Дьомін, С.А. Задорожній, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломієць, О.І. Лавренова, Я.І. Маслова, Р.С. Мельник, Д.Г. Михайленко, Т.В. Хабарова, М.І. Хавронюк, О.П. Хамходера, М.М. Хиля та ряд інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено сфері запобігання корупції, питання процедур забезпечення реалізації антикорупційної політики потребують уточнення та узагальнення, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Виклад основного матеріалу. З правової точки зору, процедура є регламентованим нормами права порядком дій у сфері правореалізації або регулювання відповідних суспільних відносин. Слід зазначити, що більшість правових процедур передбачено на рівні закону, а деталізовано на підзаконному рівні. Сфера процедурних відносин складається з взаємопов'язаних, доповнених, але самостійних однорідних відносин, які прийнято визначати як адміністративні процедури, коли їх суб'єктом є орган державної виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування або інший суб'єкт під час здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності. Враховуючи суб'єктний склад інституційного забезпечення реалізації антикорупційної політики, а також зміст цієї діяльності, можемо прийти до висновку, що частина процедур, які формують окремий елемент механізму забезпечення реалізації антикорупційної політики є адміністративними процедурами (наприклад, процедура погодження антикорупційної програми конкретного суб'єкта). При цьому, для механізму забезпечення реалізації антикорупційної політики притаманні правові процедури, наслідки яких матимуть загальне значення та не будуть спрямовані

на вирішення конкретної справи (наприклад, процедура оприлюднення інформації з Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, процедура здійснення антикорупційної експертизи).

Первинно розглянемо окремі правові процедури, що реалізуються в межах механізму забезпечення реалізації антикорупційної політики з зазначенням таких їх характеристик як суб'єктний склад процедури та її структуру. Специфіка вказаних процедур опосередкована їх належністю до сфери публічного права. Публічне право регулює здійснення публічної влади, тобто є пов'язаним із діяльністю спеціальних суб'єктів, що, відповідно до покладених на них завдань, реалізують функції держави та місцевого самоврядування. Йому притаманний імперативний метод правового регулювання з домінуванням обов'язкових для виконання приписів. Цей метод правового регулювання є визначальною, конститутивною ознакою публічного права та визначає характер публічно-правових відносин [1].

Відповідно, процедура оприлюднення (надання) інформації з Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування реалізується виключно через офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції шляхом застосування сукупності програмних засобів, розміщених за унікальними адресами в обчислювальній мережі, у тому числі в мережі Інтернет, разом з інформаційними ресурсами Національного агентства з питань запобігання корупції.

До суб'єктів процедури оприлюднення (надання) інформації з Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, може бути віднесено: з одного боку, працівників Національного агентства з питань запобігання корупції, що уповноважені на здійснення доступу до даних Реєстру, а з іншого – фізичних та юридичних осіб, що мають вільний доступ через мережу Інтернет до публічної частини Реєстру та можуть здійснювати пошук, перегляд та збереження електронних копій потрібних документів.

Передумовою для оприлюднення інформації з Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування є формування цією інформації в цілому. Національне агентство з питань запобігання корупції як розпорядник інформації забезпечує відкритий цілодобовий доступ до публічної частини Реєстру. Такий доступ передбачає можливість пошуку, перегляду, копіювання та роздрукування інформації, отримання (завантаження) документів у зручній для візуального сприйняття формі, зокрема у форматі HTML [2]. Дії з оприлюднення інформації, яка міститься в розглядуваному Реєстрі включають також забезпечення можливості завантаження цієї інформації. Для забезпечення оприлюднення та регулярного оновлення публічної інформації у формі відкритих даних Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює такі процедурні дії: завантажує на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних набори даних, що перебувають у його володінні; регулярно оновлює набори даних, що перебувають у його володінні; може здійснювати завантаження наборів даних, які не включені до переліку, у разі високого суспільного інтересу до таких даних [3].

Щодо процедури проведення антикорупційної експертизи Національного агентства з питань запобігання корупції, то вона полягає у сукупності нормативно регламентованих дій, яких спрямовано на аналіз проектів актів з метою виявлення в них положень, які самотійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також розроблення рекомендацій щодо їх усунення.

Процедура проведення Національним агентством з питань запобігання корупції антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів характеризується такими ознаками:

1) її передумовою є виявлення за результатами моніторингу проектів актів, внесених на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України, корупціогенних норм;

2) їй притаманна строковість: днем початку строку проведення антикорупційної експертизи проекту акта вважається наступний календарний день за днем інформування про це відповідного комітету Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України; термін проведення такої експертизи становить 10 днів;

3) учасниками процедури можуть бути: представники Громадської ради при Національного агентства з питань запобігання корупції, фахівці державних органів, підприємств, установ, організацій, а також експертів міжнародних організацій, представників громадських об'єднань за їх згодою;

4) результатом процедури є висновок антикорупційної експертизи, у якому зазначаються: повна назва проекту акта, його реєстраційний номер (за наявності), дата та ініціатори внесення на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України; суть основних положень проекту акта із переліком питань, які пропонується ним врегулювати; положення проекту акта, які містять корупціогенні фактори, із наведенням відповідного обґрунтування, а також прогнозування можливих негативних наслідків реалізації таких положень; рекомендації щодо можливих способів усунення корупціогенних факторів, виявлених за результатами антикорупційної експертизи [4].

Щодо адміністративних процедур, які реалізуються в межах механізму забезпечення реалізації антикорупційної політики, зазначимо, що в значенні Закону України «Про адміністративну процедуру», адміністративна процедура визначається як визначений законом порядок розгляду та вирішення справи [5]. При цьому, під справою розуміється: «справа, що стосується публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу та/або виконання нею визначених законом обов'язків, захисту її права, свободи чи законного інтересу особи».

Вищезазначене поняття «адміністративної процедури» потребує доктринального уточнення. Станом на теперішній час, не вироблено єдиної думки щодо визначення поняття «адміністративна процедура». До прикладу, О. Кузьменко зроблено висновок, що у процедурі відсутня головна детермінанта процесу – подовженість у часовому вимірі, тобто процес наділяється такими ознаками, як динаміка, безперервний рух, що виражається в послідовних переходах від одного до іншого стану, а процедура визначається як дискретність такого руху [6, с. 29]. На думку, Тимо-

щука В.П., адміністративна процедура – це установлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ [7, с. 24]. Кузьменко О.В. та Гуржій Т.О. запропоновано тлумачити адміністративні процедури як встановлений нормами права порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [8, с. 142].

Отже, враховуючи вищезазначене, можна дійти висновку, що під категорією адміністративної процедури в сфері забезпечення реалізації антикорупційної політики слід розуміти встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ Національним агентством з питань запобігання корупції, який закінчується прийняттям формалізованого рішення, що має юридичне значення для цілей запобігання корупції.

Різноманітність суспільних відносин, здійснюваних при запобіганні корупції, зумовлює виникнення великої кількості конкретних адміністративних процедур. У залежності від характеру індивідуально-конкретної адміністративної справи можна виділити: юрисдикційні процедури та процедури, що носять неюрисдикційний характер [9, с. 24]. Юрисдикційна адміністративна процедура характерна для правоохоронної діяльності. Наприклад, процедура притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією чи процедура розгляду скарг громадян на дії осіб, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства. Нарівні з юрисдикційними, до структури адміністративного процедурного права входять і процедури, які носять неюрисдикційний характер, наприклад процедура погодження антикорупційної програми конкретного суб'єкта. Відповідно, до характеристик процедури погодження антикорупційних програм, віднесемо:

1) суб'єктами процедури виступають: ті, що зобов'язані відповідно до ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» функціонувати з врахуванням власної антикорупційної програми (Офіс Президента України, Апарат Верховної Ради України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Офіс Генерального прокурора, Служба безпеки України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, інші державні органи юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласні, Київська та Севастопольська міська державні адміністрації, державні цільові фонди, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, Національний банк України, Рахункова палата, Центральна виборча комісія, Вища рада правосуддя, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим) [10]; Національне агентство з питань запобігання корупції як орган, що затверджує антикорупційні програми;

2) для погодження антикорупційної програми має бути подано: супровідний лист; підписані кваліфікованим електронним підписом електронні документи або завірені в установленому законодавством порядку копії: а) розпорядчого документа, яким затверджується персональний склад робочої групи з оцінювання корупційних ризиків; б) документа про затвердження антикорупційної програми;

в) документа, який підтверджує повноваження особи на підписання розпорядчого документа про затвердження антикорупційної програми (у разі підписання розпорядчого документа особою, яка виконує обов'язки керівника організації); матеріали щодо проведеного оцінювання корупційних ризиків у діяльності організації (включаючи, план оцінювання корупційних ризиків, перелік нормативно-правових актів та розпорядчих документів, аналітичні довідки і т.д.);

3) антикорупційна програма бажано подається в електронній формі, а в окремих випадках – в паперовій;

4) суб'єктами, що сприяють процедурі погодження антикорупційної програми можна віднести: зовнішніх експертів, науковців, представників інших державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, інших заінтересованих осіб (на громадських засадах та за їх згодою);

5) темпорально погодження антикорупційної програми Національного агентства з питань запобігання корупції становить 25 робочих днів з дня, наступного за днем надходження антикорупційної програми, а в випадку залучення суб'єктів, що сприяють процедурі погодження антикорупційної програми – строк може бути продовжено до 15 робочих днів;

6) результатом вказаної процедури є прийняття рішення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо погодження або відмови у погодженні антикорупційної програми конкретного суб'єкта [11].

Специфікуючи процедури в межах механізму забезпечення реалізації антикорупційної політики до загальних класифікаційних ознак, зазначимо наступне.

Наприклад, А.М. Школиком виокремлено загальну адміністративну процедуру (є єдиною для усіх сфер публічного адміністрування) та спеціальні (існують для певних сфер публічного адміністрування), які за рівнем правового регулювання можна поділити на: 1) повні або ж комплексні, що визначають усі аспекти порядку діяльності суб'єктів публічного адміністрування у певній сфері; 2) часткові або ж фрагментарні, що містять окремі елементи регулювання такого порядку діяльності [12, с. 93-94]. Тобто, процедури забезпечення реалізації антикорупційної політики є спеціальними процедурами, що мають комплексний характер.

Можливою є здійснення градації адміністративних процедур на підставі таких критеріїв [7, с. 24-26]: за формою діяльності суб'єкта публічної адміністрації (або за критерієм врегулювання ними тієї чи іншої форми (інструмента) діяльності) виділяються правотворчі та правозастосовчі (правозастосовні) процедури; за наявністю чи відсутністю спору між суб'єктом публічної адміністрації та приватною особою виділяють юрисдикційні (спірні, конфліктні) та неюрисдикційні (організаційні, безспірні, неконфліктні); за спрямованістю (або видом) діяльності виокремлюють внутрішні (внутрішньо-організаційні) та зовнішні (зовнішньо-організаційні) адміністративні процедури.

Висновки. Виходячи з означеного, приходимо до висновку, що процедури забезпечення реалізації антикорупційної політики є: правозастосовчими; переважно неюрисдикційними; зовнішніми. Акцентовано увагу на тому, що більшість правових процедур забезпечення реалізації антикорупційно політики передбачено на рівні закону, а деталізовано – на підзаконному рівні. Проаналізовано окремі

правові та адміністративні процедури, що реалізуються в межах механізму забезпечення реалізації антикорупційної політики з зазначенням таких їх характеристик як суб'єктний склад процедури та її структуру. Визначено поняття адміністративної процедури в сфері забезпечення реалізації антикорупційної політики як встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ Національним агентством з питань запобігання корупції, який закінчується прийняттям формалізованого рішення, що має юридичне значення для цілей запобігання корупції.

Література

1. Харитонova О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): монографія. Одеса : Юрид. л-ра. 2004. С. 119.
2. Про затвердження Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 23.07.2021 р. № 448. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0986-21#Text>.
3. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 р. № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#n12>.
4. Про затвердження Порядку проведення антикорупційної експертизи Національним агентством з питань запобігання корупції: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.07.2020 р. № 325. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0787-20#Text>.
5. Про адміністративну процедуру: Закон України від 16.11.2021 р. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/216443.html>.
6. О. Кузьменко. Логіко-методологічні аспекти детермінації адміністративної процедури. *Право України*. 2005. № 1. С. 29.
7. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Автор-упорядник В.П. Тимошук. К.: Факт, 2003. 496 с.
8. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / За ред. О.В. Кузьменко. К.: Атіка, 2007. 416 с.
9. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право : навч.-метод. посіб. Одес. нац. юрид. акад. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. С. 24.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1893-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
11. Порядок подання антикорупційних програм, змін до них на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 р. № 830. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0220-22#n4>.
12. Школик А.М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизація: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 417 с.

Анотація

Славицька А. К. Особливості процедур забезпечення реалізації антикорупційної політики. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню особливостей процедур забезпечення реалізації антикорупційної політики. Зроблено висновки про те, що процедури забезпечення реалізації антикорупційної політики є: правозастосовчими; переважно неюрисдикційними; зовнішніми. Для механізму забезпечення реалізації антикорупційної політики притаманні правові процедури, наслідки яких матимуть загальне значення та не будуть спрямовані на вирішення конкретної справи (наприклад, процедура оприлюднення інформації з Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, процедура здійснення антикорупційної експертизи).

Акцентовано увагу на тому, що більшість правових процедур забезпечення реалізації антикорупційної політики передбачено на рівні закону, а деталізовано – на підзаконному рівні. Проаналізовано окремі правові та адміністративні процедури, що реалізуються в межах механізму забезпечення реалізації антикорупційної політики з зазначенням таких їх характеристик як суб'єктний склад процедури та її структуру.

Визначено поняття адміністративної процедури в сфері забезпечення реалізації антикорупційної політики як встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ Національного агентства з питань запобігання корупції, який закінчується прийняттям формалізованого рішення, що має юридичне значення для цілей запобігання корупції.

Встановлено, що процедури забезпечення реалізації антикорупційної політики є спеціальними процедурами, що мають комплексний характер. За критеріями градації до адміністративних процедур, їх віднесено до правозастосовчих (за формою діяльності суб'єкта публічної адміністрації); переважно неюрисдикційними (за наявністю чи відсутністю спору між суб'єктом публічної адміністрації та приватною особою); зовнішніми (за спрямованістю (або видом) діяльності).

Ключові слова: правова процедура, забезпечення реалізації антикорупційної політики, механізм, процедура проведення антикорупційної експертизи, процедура оприлюднення інформації.

Summary

Slavytska A. K. Features of the procedures for ensuring the implementation of the anti-corruption policy. – Article.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the procedures for ensuring the implementation of the anti-corruption policy. It was concluded that the procedures for ensuring the implementation of the anti-corruption policy are: law enforcement; mostly non-jurisdictional; external. The mechanism for ensuring the implementation of the anti-corruption policy is characterized by legal procedures, the consequences of which will have general significance and will not be aimed at solving a specific case (for example, the procedure for publishing information from the Unified State Register of declarations of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government, the procedure for conducting an anti-corruption examination).

Attention is focused on the fact that most of the legal procedures for ensuring the implementation of the anti-corruption policy are provided for at the level of the law, and detailed - at the sub-legal level. Separate legal and administrative procedures, which are implemented within the framework of the anti-corruption policy implementation mechanism, are analyzed, indicating their characteristics such as the subject composition of the procedure and its structure.

The concept of administrative procedure in the field of ensuring the implementation of anti-corruption policy is defined as the procedure established by law for consideration and resolution of individual cases of the National Agency for the Prevention of Corruption, which ends with the adoption of a formalized decision that has legal significance for the purposes of preventing corruption.

It was established that the procedures for ensuring the implementation of the anti-corruption policy are special procedures of a complex nature. According to the gradation criteria for administrative procedures, they are classified as law enforcement (according to the form of activity of the subject of public administration); mostly non-jurisdictional (on the presence or absence of a dispute between a public administration entity and a private person); external (by direction (or type) of activity).

Key words: legal procedure, ensuring the implementation of anti-corruption policy, mechanism, procedure for anti-corruption examination, procedure for publicizing information.