

Н. В. Добровольськакандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова**О. П. Хамходера**кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ОФІС ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЯК ДЕРЖАВНИЙ ОРГАН (У КОНТЕКСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА)

Статтю присвячено проблемним питання розуміння категорії «державний орган» (у межах наданої Законом України «Про запобігання корупції» офіційної дефініції), з'ясуванню правової природи Офісу Президента України та встановленню її відповідності/невідповідності галузевому розумінню державних органів. Розкрито підходи до співвідношення термінів «державний орган» і «орган державної влади», обстоюється необхідність їх тотожного сприйняття (як мінімум, у сучасний період розвитку вітчизняної правової системи). Здійснено критичний аналіз нормативних словосполучень «від імені держави» та «на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю»; визнається їх загальнодоктринальна справедливність, але обґрунтовується інструментально-контекстна неприйнятність (невідповідність меті тематичного регулювання – для першого; зайва дискриптивність формулювання і, як наслідок, звуженість наповнення – для другого). Характеризуються мотиви, якими керувався Верховний Суд, коли не зараховував допоміжний орган Глави держави до кола державних органів (Постанова від 29 березня 2019 р.), розкриваються негативні системні наслідки подібної правозастосовної позиції, приводяться додаткові (не розглядані під час конкретного провадження) докази протилежного трактування (наголошується на ситуативній значимості переліку посад із високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків). Установлено, що зміни до Закону «Про запобігання корупції» від 02 жовтня 2019 р. прямо закріпили антикорупційну суб'єктність очільників Офісу Президента (знявши для них прикладну дилему «чи необхідно декларувати?»), але сформовані попередньо погляди (зокрема вищої судової інстанції) на природу відповідної допоміжної інституції залишаються актуальними і проблемними (для питань звітності, організації антикорупційного фінансового контролю, сприяння викривальництву, отримання переваг суб'єктами владних повноважень тощо). Надається низка формальних доказів на користь віднесення Офісу Президента до кола державних органів (учасник судового процесу; формулювання, котрі використовуються в судових рішеннях; формулювання актів вищої юридичної сили; формування штату переважно з державних службовців), але визнається їх допоміжне (не онтологічно-змістовне) значення.

Ключові слова: апарат органу, владні управлінські функції, декларант, допоміжний орган, забезпечення, запобігання корупції, орган державної влади, юрисдикція.

Постановка проблеми. Питання про віднесення тих чи інших публічних інституцій до кола державних органів є надзвичайно важливим у контексті антикорупційного законодавства. Від його вирішення залежить не лише обсяг застосовуваних до конкретного утворення організаційних вимог, але й суб'єктні межі тематичного регулювання. Адже серед осіб, на

яких поширюється дія Закону України (далі – Закон) «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 1700), є «посадові та службові особи інших державних органів» (пп. «и» п. 1 ч. 1 ст. 3 [1]); згадка про «інших» у цитованому формулюванні обумовлена попереднім визнанням антикорупційної суб'єктності за окремими видами публічних функціонерів (зокрема державними

службовцями, державними політичними діячами) та представниками конкретно-названих одиниць публічного апарату (зокрема Головою НБУ, членами ЦВК). Якщо ж виявиться, що посадовець (виконує організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські повноваження), котрий не є прямо артикульований (за тією чи іншою ознакою) як особа, на яку поширюється дія Закону «Про запобігання корупції», то відповідне поширення може відбутись за умови його служби саме в державному органі. Чіткість і зрозумілість ознак останнього набуває важливого правозастосовного значення, від їх ідентифікації може залежати навіть результат юрисдикційних проваджень. Хоча кваліфікація якогось утворення у зрізі «орган чи не орган» зазвичай є доволі простою, можливі і складні/спірні випадки. Один із таких був розв'язаний Постановою Верховного Суду (у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду) від 29 березня 2019 р. (справа № 826/17479/18), якою Суд визнав відсутність у Заступника Глави Адміністрації Президента України обов'язку подавати електронну декларацію через те, що відповідне допоміжне утворення не охоплюється змістом категорії «державний орган». Цей підхід/випадок залишається актуальним щодо Офісу Президента України (який фактично є перейменованою «Адміністрацією», без статусних змін), не позбавлений підстав альтернативного кваліфікаційного припущення та виступає хорошою основою для здійснення понятійно-категоріального аналізу антикорупційного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Проблематика державних органів загалом та допоміжних державних органів при вищих владних інституціях зокрема (їх поняття, ознаки, види, термінологічна специфіка відображення) розглядалась у працях багатьох правників: В.Б. Авер'янов, О.О. Берназюк, В.В. Галунько, Н.В. Коваль, Р.С. Мельник, І.В. Ткач, І.П. Яковлев тощо. Проте специфіка розуміння категорії «державний орган» у контексті антикорупційного законодавства, її інструментально-прикладний характер та результати екстраполяції на Офіс Президента України (далі – Офіс або ОПУ) чи структури-попередники, системні галузеві наслідки цього, поки що не ставали предметом наукового пошуку.

Мета статті полягає в дослідженні проблемних аспектів тематичного трактування категорії «державний орган» (визначеної в Законі № 1700), з огляду на гіпотезу про охоплення її

змістом Офісу Президента України (на противагу пануючому в доктрині та правозастосовній практиці підходу), висуванні та верифікації доказів (і сутнісних, і техніко-юридичних) на підтвердження висхідного пізнавального припущення, перевірки його істинності, з'ясуванні системного значення для антикорупційного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Закону № 1700, «державний орган – орган державної влади, зокрема колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому, згідно із законодавством, надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція котрого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю». У цитованому визначенні викладено три ключових ознаки дефінієндуму, керуючись якими, Верховний Суд (згадувана Постанова від 29 березня 2019 р.) дійшов висновку про те, що Адміністрація (за сучасним позначенням – «Офіс») Президента України «не є державним органом у розумінні Закону України «Про запобігання корупції» [2]. Розкриємо їх більш детально.

І. Організаційно-інституційний критерій: державний орган – «орган державної влади, зокрема, колегіальний державний орган, інший суб'єкт публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи». Як бачимо, термін «державний орган» розкривається за допомогою терміну «орган державної влади», питання про співвідношення яких потребує уваги, оскільки в низці законодавчих формулювань вони застосовуються поряд і таким способом, який говорить про їх змістовну нетотожність. Наприклад, частиною 1 ст. 43 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України адміністративна процесуальна правоздатність визнається за: «<...> органами державної влади, іншими державними органами (тут і далі виділення цитат здійснюється автором), органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, <...>» [3]. Водночас під час указівки на суб'єктів владних повноважень більшість інших приписів кодексу не застосовує словосполучення «інші державні органи», що робить логічним припущення про наявність за ним додаткового змістовного навантаження. Сутність же самої словесної конструкції «орган державної влади, інший державний орган» говорить про

більший обсяг «державних органів», котрі охоплюють «органи державної влади». Проаналізувавши доктринальні джерела, вдалося виявити декілька способів обґрунтування відмінностей:

1) шляхом посилання на етимологію «орган державної влади», яка прив'язується до конкретного виду влади, що може втілюватись різними додатковими суб'єктами (на підставі делегованих повноважень, коли їх носій організаційно перебуває поза межами публічного апарату);

2) шляхом аналізу статей 5 і 6 Основного Закону, на підставі якого обґрунтовується поділ органів державної влади (зважаючи на диференціацію влади) на законодавчі, виконавчі та судові (відносячи до «інших державних органів» апаратні сегменти, котрі не належать до жодної із традиційних «гілок» – Президент і його допоміжні органи, прокуратура, Центральна виборча комісія тощо);

3) шляхом віднесення до органів державної влади лише первинних (непохідних) державних органів (коли вказівку «орган державної влади, інший державний орган» можна замінити на «Верховна Рада, Президент України, інший державний орган») [див. 4; 5, с. 53; 6, с. 65–67]. Останній підхід хоча й підтримується деякими сучасними дослідниками, походить із радянського періоду. У колишніх соціалістичних країнах утілювалась моноцефальна модель побудови державного апарату, котра ґрунтувалась на марксистсько-ленінській ідеї повновладдя представницьких органів; у зв'язку із цим на конституційному рівні термін «органи державної влади» використовувався лише щодо Рад народних депутатів, залишаючи осторонь виконавчі та судові структури (останні були лише «державними органами») [див. 4; 7, с. 19]. Конституція України (ст. 5, 6 та інші) розширила застосування терміну «орган державної влади», позначивши ним сукупність органів усіх трьох гілок. На підставі вказаного вважаємо ірраціональним застосування у вітчизняному законодавстві формулювань, котрі отримують узгоджений зміст, з огляду на нормативні засади часів СРСР. Саме тому більш зваженим видається підхід дослідників, котрі обґрунтовують тотожність термінів «орган державної влади» та «державний орган».

Справедливість означеного бачення не усуває інерційності категоріального апарату, в якому поняття державного органу все ще сприймається ширшим від поняття органу державної влади (показово, що подібне диференціювання В.Б. Авер'янов і визнавав, і водночас

називав штучним [8, с. 52–53]). Така об'ємно-кількісна традиційність відображена в антикорупційному законі, котрим державні органи визначаються як сукупність органів державної влади (тобто, первинних владних одиниць, не похідних – віддаючи данину ретроспективі), державних колегіальних органів (наприклад: ЦВК, Нацрада з питань телебачення й радіомовлення) та *інших суб'єктів публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи*. Остання підгрупа, маючи узагальнено-абстрактне позначення, покликана охопити максимально широке коло владно-апаратних одиниць, які створені на підставі приписів публічного права, діють відповідного до нього та забезпечують його реалізацію. Розширювальна тенденція проявляється й через нівелювання статусу юридичної особи, котрим володіє більшість державних органів. Окремі ж утворення, які не мають відповідного статусу (зокрема й Офіс Президента України, територіальні органи центральних відомств як структурні підрозділи їх апарату) можуть бути визнані охопленими організаційним критерієм державного органу саме шляхом зарахування до підгрупи «інші суб'єкти публічного права <...>».

II. Компетенційно-функціональний критерій: державному органу «надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції». Зауважимо, що категорія владних управлінських функцій хоча й застосовується в законодавстві, але не отримала офіційного визначення. Її кількісне освоєння необхідно ґрунтувати на матеріально-змістовному підході, зараховуючи до управління (а на основі нього й до подальшого пошуку управлінських функцій) усю публічно-владну діяльність держави, окрім тієї, яка належить до правосуддя, законотворчості або політики. Окремі фахівці обстоюють підхід до розуміння управління як виключно зовнішньонаправленої діяльності [9, с. 97]; проте елементи організаційно-впорядковуючої активності суб'єктів владних повноважень, маючи єдине змістове наповнення, не можуть протиставлятися один одному, зважаючи на векторний критерій [10, с. 38]. Керуючись цим, підтримуємо переважаючу у вітчизняній публічно-правовій теорії думку про охоплення поняттям владної управлінської діяльності як зовнішньо, так і внутрішньо спрямованої виконавчо-розпорядчої активності. Пленум Вищого адміністративного суду, справедливо нехтуючи векторною ознакою, у 2013 р. зазначав: «для цілей і завдань адміністративного судочинства

владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень із виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань» [11, п. 3].

Функції управління (як основні напрями його реалізації) отримують узгоджене доктринальне трактування, хоча й зазнають розрізненого групування в науковій літературі: за спрямованістю (соціальноорганізаційні та внутрішньоорганізаційні); за змістом (основні (організація, регулювання, прогнозування, планування, координація, контроль), спеціальні, допоміжні) тощо. Автори науково-практичного коментаря до КАС України (2009 р.) віднесли до владних управлінських функцій такі:

- 1) вироблення (формулювання) політики;
- 2) правове регулювання;
- 3) надання адміністративних послуг;
- 4) нагляд і контроль [12, с. 6].

Сьогодні видається можливим розширити відповідний перелік (орієнтуючись на закріплені в чиновницькому законодавстві види «завдань і функцій держави», які можуть виконуватись державними службовцями), додавши до владних управлінських функцій:

- 1) забезпечення формування та реалізації державної політики (на різних рівнях адміністрування);
- 2) забезпечення надання адміністративних послуг;
- 3) здійснення державного нагляду й контролю;
- 4) управління державними фінансовими/майновими ресурсами та персоналом державних органів;
- 5) реалізації інших визначених законодавством повноважень державних органів.

На думку науковців, такий перелік функцій (як узагальнення зазначених в офіційній дефініції ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну службу»):

- 1) корелює із основними функціями органів виконавчої влади (Уряд і міністерства – забезпечення формування/реалізації державної політики; інспекції – контроль/нагляд; служби – адміністративні послуги; агентства – управління об'єктами державної власності);
- 2) містить функцію з управління персоналом як наскрізну (характерну для всіх рівнів влади) правомочність державних службовців, що перебувають на керівних посадах;
- 3) відсилає до «інших» повноважень державних органів задля повного охоплення (сучасного та перспективного) компетенції публічних адміністрацій [13, с. 353].

Таким чином, до владних управлінських функцій Офісу можемо долучити, зокрема, такі із передбачених його статусним актом [14] правомочності: підготовка пропозицій із питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави; здійснення в установленому порядку експертизи прийнятих Верховною Радою України законів, котрі надійшли на підпис Президентів України; опрацювання й подання на підпис Президентів України проєктів указів, розпоряджень Президента України; підготовка проєктів законів, які вносяться Президентом України до Верховної Ради України; забезпечення контролю за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України; розгляд в установленому порядку запитів народних депутатів України; реалізація державної політики щодо державної таємниці. Хоча діяльність ОПУ і є переважно внутрішньоапаратною та забезпечувальною, це не виключає наявності в нього владно-управлінської активності. Указане додатково ілюструється тим фактом, що Офіс виступає самостійним суб'єктом правовідносин щодо питань прийняття, проходження та припинення державної служби в його структурі, щодо опрацювання запитів про доступ до публічної інформації та звернень громадян до Президента України тощо. Останнє підтверджується і практикою адміністративного судочинства, коли відповідачем визнається не Глава держави, а саме Офіс. Щодо його попередника (який мав аналогічні повноваження), Вищий адміністративний суд неодноразово зазначав таке: «з огляду на функції, які належать до компетенції Адміністрації Президента України, є підстави вважати, що цей орган є самостійним суб'єктом владних повноважень» [див. 15]. Системне сприйняття логіки КАС України теж детермінує зроблений вище висновок посередністю трьох тез: якщо ОПУ виступає самостійним учасником справи (відповідачем), значить, його діяльність може породжувати публічно-правовий спір; публічно-правовий спір може виникати лише з питань здійснення публічно-владних управлінських функцій, надання адміністративних послуг або проведення виборів/референдумів (п. 2 ч. 1 ст. 4 кодексу); оскільки спори щодо розгляду інформаційних запитів чи проходження публічної служби не носять сервісного або безпосередньо-демократичного характеру, вони пов'язані з утіленням владних управлінських функцій.

Заслуговує на увагу й означений офіційною дефініцією державних органів суб'єкт, котрий

репрезентується у здійснюваній компетенції – «від імені держави». Це словосполучення не отримало позитивноправового трактування, але застосовується в актах вищої юридичної сили під час характеристики низки носіїв публічної влади (НАБУ; керівники та службовці апарату НАЗК; поліція; працівники ДБР; установа, уповноважена МОЗ України на здійснення обміну анатомічними матеріалами людини в межах міжнародного співробітництва; державні виконавці; судді тощо). Ураховуючи всю ширину випадків формалізації названої ознаки, в діяльності ОПУ теж можемо знайти прояви активності, що відбувається на відповідних засадах. Наприклад, згідно із п. 9 статусного положення: «Державні службовці та інші працівники Офісу призначаються на посади і звільняються з посад Керівником Апарату Офісу Президента України» [14]. У цьому разі Керівник Апарату виступає суб'єктом призначення на посади державної служби, яка діє «від імені держави» (згідно з п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону «Про державну службу»). Утім, незважаючи на зазначене та на відсутність чіткого нормативного чи теоретичного окреслення змісту вказаного репрезентативного позначення, відчувається його першочергова придатність/властивість первинним публічно-владним інституціям. Другорядні ж утворення (органи органів), до яких належить і Офіс, утілюють свої повноваження від імені обслуговуваної одиниці державного апарату, а не всього такого апарату й вираженої в ньому політико-правової форми організації суспільства.

Офіс Президента України є постійно функціонуючим *допоміжним органом*, утвореним Президентом України, відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України. Основними завданнями Офісу є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше *забезпечення здійснення Президентом України визначених Основним Законом повноважень* (п. 1 та п. 3 статусного положення). Така обумовленість і сервісність природи ОПУ стала однією з підстав відмежування його від державних органів і теоретиками [див. 5, с. 54–55; 17, с. 28–29], і Верховним Судом у згадуваній постанові [2, п. 48–50]. Видається необхідним зауважити два аспекти:

– Бувають ситуації, коли забезпечувальний характер компетенції не перешкоджав формально визнавати утворення державним органом. Так, «Державне управління справами є спеціальним *державним органом* із матеріаль-

но-технічного, соціально-побутового та іншого *забезпечення* діяльності Президента України, Верховної Ради України <...>» [18, п. 1].

– У сфері протидії корупції провідного значення для ідентифікації суб'єктності відіграє критерій наявності/відсутності службових повноважень, становища чи можливостей, які потенційно можуть бути використані особою задля отримання неправомірної вигоди. Якщо такий криміногенний ресурс властивий функціонеру або публічній структурі, вони мають зазнавати регулятивного впливу. Термін «державний орган» визначений у Законі № 1700 якраз для окреслення прикладних меж дії антикорупційних приписів, а тому вказівка в його дефініції на здійснення повноважень «від імені держави» є тематично некоректною, вона суперечить меті галузевого законодавства (для якого сутнісним є факт наявності/відсутності компетенції як владного ресурсу потенційної корупції, але байдужими є походження та номінація такого ресурсу). У зв'язку із цим швидше необхідно говорити про контекстну зайвисть припису «від імені держави», ніж гіперболізувати її вагу.

III. Просторові межі предметних повноважень: юрисдикція державного органу поширюється «на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю». Цей аспект традиційної структури адміністративно-правового статусу владних суб'єктів дещо не корелює із природою ОПУ як дорадчого та обслуговуючого органу з міжтериторіальною (або швидше – «позатериторіальною») компетенцією. Однак зазначене зовсім не перешкоджає зарахувати Офіс до кола державних органів. Навпаки, виникають підстави критики використання цитованого формулювання під час законодавчого визначення державних органів. Обмеження останніх лише утвореннями, юрисдикція котрих поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю, є результатом законодавчо-технічних прорахунків (коли нові, але несуттєві, ознаки поняття доволі суттєво звужують його обсяг). Фахівцями вже зазначалось, що за подібного трактування змістом категорії не охоплюється низка безумовно державних органів (наприклад, територіальні управління НАБУ, НАЗК, ДБР, морські екологічні інспекції); це потребує виправлення. Ураховуючи наявність міжтериторіальних органів, ключового значення для ідентифікації державних органів має наявність компетенції, яка поширюється/діє в межах України, а не дотримання однієї із

двох просторових альтернатив: «уся територія» або «одна адміністративно-територіальна одиниця».

Окрім змістовних, можна додатково надати й низку формальних доказів на користь визнання ОПУ державним органом, серед яких:

1) Лексика. Офіс Президента України є «постійно функціонуючим допоміжним *органом*, утвореним Президентом України, відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України (п. 1 положення). Тобто, відповідно до Основного Закону та свого статусного акту, Офіс однозначно є органом. Допоміжний та обслуговуючий характер цього утворення не змінює його базової, юридично закріпленої, природи – «орган». Якщо поставити питання щодо організаційно-системної належності ОПУ, то єдино прийнятним епітетом для позначення розглядуваної одиниці публічного апарату є «державний» (а не «муніципальний», «громадський», «наддержавний» тощо) орган.

2) Формулювання нормативно-правових актів. Так, ст. 91 Закону «Про державну службу» називається «Особливості проходження державної служби в окремих *державних органах*». Водночас подана стаття врегульовує відповідні особливості і щодо допоміжних органів, утворених Президентом України (загалом), і щодо постійно функціонуючого допоміжного органу, яким є ОПУ (зокрема) – ч. 1 і 5 ст. 91. Отже, Офіс – один із цих окремих державних органів.

3) Формулювання актів судового правозастосування. Наприклад, в Ухвалі Верховного Суду (у складі судді Касаційного адміністративного суду) від 14 квітня 2020 р. (справа № П/9901/100/20) зазначається: «приписи пункту 7 частини першої статті 4 КАС України визначають, що суб'єктом владних повноважень є орган державної влади (зокрема без статусу юридичної особи). Саме таким *органом державної влади є, зокрема, й Офіс Президента України, який <...>*» [19].

4) Штатні характеристики. Значна частина особового складу Офісу має статус державних службовців. Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону «Про державну службу» державним службовцем може бути лише особа, яка займає відповідну посаду в «органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган)».

Таким чином, якщо в ОПУ працюють державні службовці (а відповідний статус можна набувати лише перебуваючи у структурі державного органу або його апарату), висновок очевидний:

Офіс – державний орган. Подібна кореляція між властивостями особового складу та інституції простежуються в судженні О.О. Берназюк: «допоміжні органи не завжди мають статус державного органу, відповідно, його працівники не є державними службовцями» [5, с. 55]; отже, якщо працівники все-таки є державними службовцями, то місце їхньої праці – державний орган. Задля повноти звернемось до очевидної термінологічної альтернативи: державна служба в «апараті державного органу». Ваги цієї категорії надавали ще в Концепції адміністративної реформи, відповідно до якої очільник єдиначального органу і є «органом», а тому називати цю особу «керівником органу» не є, з наукової точки зору, цілком логічним. У цих випадках структура, яка традиційно називається «органом» (наприклад, міністерство, державний комітет тощо), фактично виступає робочим «апаратом» відповідного органу [20]. Навіть якщо взяти такий підхід за основу (хоча він не отримав широкої реалізації), то ОПУ варто розглядати не як апарат одноособового державного органу (Президента), а як самостійну одиницю публічного механізму, у структурі якої є очільник-орган та свій внутрішній апарат (це показово з огляду на наявність у штаті Офісу посади Керівника апарату ОПУ). Бачимо, концентрація на організаційній варіативності служби (в «органі чи його апараті») приводить до того ж самого висновку щодо природи досліджуваної допоміжної інституції Глави держави.

Ураховуючи все зазначене вище, притримуємось позиції про те, що Офіс (у контексті антикорупційного регулювання) – «державний орган». Водночас закріплена у ст. 1 Закону № 1700 офіційна дефініція останнього містить два зайвих (з погляду мети та змісту галузевого законодавства) дискриптивних формулювання: «від імені держави», «на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю». Вони стають техніко-юридичною основою для сумнівів щодо статусу ОПУ, котрі під час юрисдикційного правозастосування мають трактуватись (з огляду на цінності «the rule of law») на користь приватної особи. Імовірно, саме на такі ідейні орієнтири і зважав Верховний Суд, коли, оцінюючи факт неподання електронної декларації Заступником Глави Адміністрації Президента України, визнав неналежність цього функціонера до суб'єктів декларування у зв'язку з неналежністю Адміністрації до державних органів (Постанова від 29 березня 2019 р.). Щодо цієї позиції вищої судової інстанції

та її подальших наслідків, можемо виділити три суттєвих аспекти:

1. Вирішуючи конкретну справу, суб'єкт правозастосування оминув увагою важливий факт – посада Заступника Глави Адміністрації Президента України належала на той час (як і Керівника Офісу та його заступників – сьогодні) до переліку «посад із високим корупційним ризиком» [21, п. 1]. Щодо осіб, котрі займають відповідні посади, приписи вищої юридичної сили передбачають (і передбачали) необхідність розширеного декларування інформації та обов'язкову повну перевірку декларацій (ч. 3 ст. 46 та ч. 1 ст. 50 Закону № 1700). Це мало б зумовити висновок про наявність у Заступника Глави Адміністрації обов'язку здійснювати декларування незалежно від статусу відповідного допоміжного органу. Схожим чином фахівці обґрунтовували належність до кола декларантів окремих патронатних службовців, котрі не зазначались у ст. 3 антикорупційного закону, але згадувались поміж осіб, «які займають відповідальне та особливо відповідальне становище» [22, с. 106].

2. Змінами від 02 жовтня 2019 року п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону № 1700 був доповнений новою групою суб'єктів, на яких поширюється його вимоги: «Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступник <...>». Таким чином, незважаючи на усунення правозастосовною практикою очільників Офісу/Адміністрації Президента зі сфери антикорупційного регулювання, їх подальше зворотне «зарахування» відбулось на підставі прямих приписів вищої юридичної сили (що розцінюємо позитивно).

3. Нівелювання законодавчими новацій суб'єктно-зобов'язальних наслідків Постанови від 29 березня 2019 р. не змінює інституційно-кваліфікаційного висновку Верховного Суду («Адміністрація <...> не є державним органом у розумінні Закону України «Про запобігання корупції»). На основі цього Офіс може небезпідставно нехтувати антикорупційними зобов'язаннями, які встановлюються для «органів» (що розцінюємо негативно). Говоримо, зокрема, про вимоги про: подання НАЗК до 15 лютого інформації, необхідної для підготовки національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики; проведення перевірки фактів подання своїми працівниками декларацій (і повідомлення НАЗК про випадки неподання чи несвоєчасного їх подання); створення захищених анонімних каналів зв'язку, через які

викривач може здійснити повідомлення, гарантовано зберігаючи свою анонімність; заборону одержання пільг, послуг і майна від приватних осіб (ч. 3 ст. 20, ч. 2 ст. 49, ч. 4 ст. 53, ч. 1 ст. 54 Закону № 1700).

Висновки і пропозиції. Трамбування категорії «державний орган» у контексті антикорупційного законодавства супроводжується теоретичними, цільовими, конкретно-кваліфікаційними та системно-регулятивними труднощами. Проаналізувавши їх, видається можливим висунути низку заключних тез:

1) терміни «орган державної влади» та «державний орган» варто сприймати як тотожні, незважаючи на ретроспективно-традиційне надання останньому більш широкого кількісного наповнення;

2) офіційне визначення категорії «державний орган» у Законі № 1700 покликане охопити максимально широке коло владно-апаратних одиниць;

3) офіційне визначення категорії «державний орган» в Законі № 1700 потребує вдосконалення шляхом усунення формулювань «від імені держави», «всю» та «або на окрему адміністративно-територіальну одиницю», оскільки ключовою ознакою ідентифікації органу має виступати наявність/відсутність владних потенційно-корупційних ресурсів, а не їх просторові чи номінальні ознаки;

4) з огляду на організаційні, компетенційні, статусно-процесуальні та штатні особливості, Офіс Президента України є державним органом для цілей антикорупційного законодавства (що не виключає справедливості окремих доказів про зворотне – на загальнодоктринальному рівні);

5) включення очільників Адміністрації/Офісу Президента до кола посад із високим рівнем корупційних ризиків мало б обумовити визнання їх декларантами незалежно від апаратної природи Адміністрації/Офісу;

6) із жовтня 2019 року керівники ОПУ були нормативно зараховані до осіб, на яких поширюється дія Закону № 1700, але правозастосовна позиція Верховного Суду щодо невиконання Адміністрації/Офісу державним органом може виступати інтерпретаційним підґрунтям для нехтування з боку цього допоміжного утворення низкою інших тематичних приписів.

Список використаної літератури:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon0>.

- rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page (дата звернення: 10.05.2020).
2. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 29.03.2019 р., справа № 826/17479/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80805353> (дата звернення: 10.05.2020).
 3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 10.05.2020).
 4. Хамходера О.П. Орган державної влади, інший державний орган. *Збірник тез доповідей та наукових повідомлень учасників всеукраїнської науково-практичної конференції молодих учених та здобувачів* 13 листопада 2012 р. Харків : НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2012. С. 111–114.
 5. Берназюк О.О. До питання визначення поняття «допоміжні органи при вищих органах державної влади». *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34. Т. 1. С. 52–56.
 6. Комаров С.А. Общая теория государства и права : Курс лекций. Издание 2-е, исправленное и дополненное. Москва : Манускрипт, 1996. 316 с.
 7. Ткач І.В. Поняття органу державної влади у контексті статей 1173–1175 Цивільного кодексу України. *Вісник Академії адвокатури України*. 2013. № 2(27). С. 18–23.
 8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
 9. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98.
 10. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юридичних наук. Одеса, 2016. 223 с.
 11. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13> (дата звернення: 10.05.2020).
 12. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 704 с.
 13. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
 14. Про Положення про Офіс Президента України: Указ Президента України від 25.06.2019 р. № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019> (дата звернення: 10.05.2020).
 15. Постанова Вищого адміністративного суду України від 02.02.2012 р. П/9991/1511/11. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/22511809> (дата звернення: 10.05.2020).
 16. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 10.05.2020).
 17. Коваль Н.В. Координаційні, консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи при Президенті України: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 210 с.
 18. Положення про Державне управління справами: затверджене Указом Президента України від 17 грудня 2002 року N 1180/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1180/2002> (дата звернення: 10.05.2020).
 19. Ухвала Верховного Суду (у складі судді Касаційного адміністративного суду) від 14 квітня 2020 р., справа № П/9901/100/20. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/88814884> (дата звернення: 10.05.2020).
 20. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення: 10.05.2020).
 21. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків : Рішення НАЗК від 17.06.2016 р. № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16/ed20160617> (дата звернення: 10.05.2020).
 22. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / О.А. Банчук, О.О. Дудоров, В.В. Луцик та ін.; наук. ред. М.І. Хавронюк. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.

Dobrovolska N. V., Khamkhodera O. P. The Office of the President of Ukraine as state agency (in the context of anti-corruption legislation)

The article is devoted to the problematic issues of understanding the category of “state body” (within the limits of the official definition provided by the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”), clarifying the legal nature of the Office of the President of Ukraine and establishing its conformity / non-conformity with the sectoral understanding of state bodies. The approaches to the relationship between the terms “state body” and “public authority” were revealed, the necessity of their identical perception was defended (at least in the modern period of development of the domestic legal system). A critical analysis of the normative phrases “on behalf of the State” and “on the whole

territory of Ukraine or on a separate administrative-territorial unit” was carried out; their general doctrinal fairness is recognized, but the instrumental-contextual inadmissibility is substantiated (inconsistency of the purpose of thematic regulation – for the first; excessive descriptive wording and, as a consequence, the narrowness of the content – for the second). Reasons given by the Supreme Court when it did not include subsidiary body of the Head of State in the circle of state bodies are characterized (Decree of March 29, 2019), the negative systemic consequences of such a law enforcement position are revealed, additional (not considered during the specific proceedings) arguments of the opposite interpretation are given (emphasizes the situational importance of the list of positions with high and heightened levels of corruption risks). It was established that the amendments to the Law “On Prevention of Corruption” of October 2, 2019 directly enshrined the anti-corruption subjectivity of the heads of the President’s Office (removing the applied dilemma “is it necessary to declare?”), but preconceived views (including the highest judicial instances) on the nature of the relevant auxiliary institution remain actual and problematic (for reporting issues, organization of anti-corruption financial control, promotion of disclosure, obtaining benefits by the subjects of power, etc.). A number of formal arguments are made in favor of classifying the President’s Office as a state body (participant in court proceedings; wording used in court decisions; wording of acts of higher legal force; formation of staff mainly of civil servants), but their auxiliary (not ontologically meaningful) significance is recognized.

Key words: *apparatus of the body, authoritative management functions, declaring person, subsidiary body, provision, prevention of corruption, public authority, jurisdiction.*