20. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. 3-тє вид., перероб. та допов. Київ : Атіка, 2009. 608 с.

21. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / під ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.

22. Еропкин М.И. Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка в Советском государстве : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Москва : Акад. МВД СССР, 1967. 40 с.

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.6-1.30>

КОРНІЄЦЬ П.Ю.

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ
ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В НАЦІОНАЛЬНОМУ
АНТИКОРУПЦІЙНОМУ БЮРО УКРАЇНИ**

**CURRENT PROBLEMS OF SYSTEMATIZATION
OF PREVENTION AND COUNTER-CORRUPTION SUBJECTS
IN THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE**

Зазначено, що у структурі адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції в Національному антикорупційному бюро України суб'єкти посідають одне з основних місць, адже саме вони забезпечують його безпосереднє втілення. Підкреслено, що суб'єкти є тим важелем, який приводить у дію відповідний механізм, оскільки наділені компетенцією, реалізація якої не лише забезпечує функціонування адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції, а також, за необхідності, дозволяє трансформувати окремі складові останнього.

У статті розглянуті основні підходи до систематизації та класифікації суб'єктів запобігання і протидії корупції в Україні. Проаналізовано положення ключових нормативно-правових актів, які регламентують діяльність окремих суб'єктів запобігання і протидії корупції у діяльності Національного антикорупційного бюро України крізь призму актуальних проблем їх правового статусу. При цьому суб'єктів запобігання і протидії корупції у Національному антикорупційному бюро України розглянуто, з огляду на їх позиції: 1) зовнішнього впливу, тобто впливу зі сторони суб'єктів, які мають низку інших повноважень, не пов'язаних із антикорупційною діяльністю; 2) внутрішнього впливу – спеціально створених суб'єктів або відповідна діяльність яких безпосередньо впливає з функціональних обов'язків окремих працівників Національного антикорупційного бюро України.

У результаті автором встановлено чіткий перелік суб'єктів запобігання і протидії корупції в Національному антикорупційному бюро України, а саме: Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Національне агентство з питань запобігання корупції; органи прокуратури (в тому числі, Спеціалізована антикорупційна прокуратура); Державне бюро розслідувань; місцеві та апеляційні суди; Верховний Суд України; Вищий антикорупційний суд України; міжнародні публічні та приватні організації; Рада громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України; фізичні особи та їх об'єднання, в тому числі ті, що зареєстровані як юридичні особи; Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України; директор Національного антикорупційного бюро України; керівники структурних підрозділів Національного антикорупційного бюро України.

Ключові слова: суб'єкти запобігання і протидії корупції, громадський контроль, зовнішній вплив, Національне антикорупційне бюро України.

It is highlighted that in the structure of the administrative and legal mechanism for preventing and combating corruption in the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, subjects occupy one of the main places, because they are engaged in translating these areas into reality. Attention is focused on the fact that the subjects are the lever that activates such a mechanism, because they have competence that not only ensures the operation of the administrative-legal mechanism for preventing and combating corruption, but also allows transforming the individual constituent elements of the latter.

The article discusses the main approaches to the systematization and classification of the subjects of preventing and combating corruption in Ukraine. The article analyzes the provisions of the main normative legal acts regulating the activities of some subjects of preventing and combating corruption in the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine through the prism of the main problems of their legal status. At the same time, the subjects of preventing and combating corruption in the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine were investigated on the basis of their position: 1) external influence, that is, the influence of subjects with other powers not related to anti-corruption activities; 2) internal influence – specially created entities or related activities directly follow from the functional duties of individual employees of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

As a result, the author has established a clear list of subjects for preventing and combating corruption in the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, namely: Verkhovna Rada of Ukraine; Cabinet of Ministers of Ukraine; National Agency for the Prevention of Corruption; prosecution authorities (including the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office); State Bureau of Investigation; local and appellate courts; Supreme Court of Ukraine; Supreme Anti-Corruption Court of Ukraine; international public and private organizations; Public Control Council under the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine; individuals and their associations, including those registered as legal entities; Internal Control Department of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine; Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine; heads of structural divisions of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

Key words: *subjects of preventing and combating corruption, public control, external influence, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.*

Вступ. Створення Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) як спеціально уповноваженого суб'єкту у сфері протидії корупції було зумовлено безпрецедентним для України соціальним запитом на протидію кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами і становлять загрозу національній безпеці. Разом з тим надання широких повноважень НАБУ у сфері протидії корупції потребує вироблення дієвого (якщо не сказати навіть бездоганного) механізму запобігання і протидії корупції у його діяльності.

У структурі адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції в НАБУ суб'єкти посідають одне з основних місць, адже саме вони забезпечують його безпосереднє втілення. Суб'єкти є тим важелем, який приводить у дію відповідний механізм, оскільки наділені компетенцією, реалізація якої не лише забезпечує функціонування адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції, зокрема в НАБУ, а також, за необхідності, дозволяє трансформувати окремі складові останнього.

Діяльність суб'єктів забезпечує пристосування названого механізму до актуальних соціальних, економічних, правових, криміногенних викликів та особливостей функціонування НАБУ, що можуть бути зумовлені, зокрема, виникненням нових зовнішніх і внутрішніх чинників, які впливають на роботу вказаного органу. Відповідними чинниками можуть стати визначення та декларування принципово нових засад запобігання і протидії корупції в Україні; утворення нових структурних підрозділів НАБУ; організаційні зміни діяльності персоналу НАБУ.

Запобігання та протидія корупції, попри глобальну антикорупційну діяльність, залишається однією з найактуальніших тем наукових робіт у сфері права, підтвердженням чого можуть слугувати наукові праці С. М. Алфьорова, О. Ф. Андрійко, Н. О. Армаш, О. М. Бандурки, О. І. Безпалової, Г. Ю. Білінова, О. Ю. Бусола, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, К. Б. Левченко, М. І. Мельника, Т. П. Мінки, Р. В. Миронюка, О. М. Музичука, Р. М. Тучака, К. О. Чишко, А. О. Яфонкіна та інших.

Не залишається поза увагою науковців і питання інституційного забезпечення запобігання та протидії корупції. Варто зазначити, що відповідне питання розглядаються як у розрізі діяльності суб'єктів, спрямованої в межах їх повноважень на запобігання та протидію корупції (наприклад, Національної поліції (далі – НП) – М.Ю. Бездольний, Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) – О.В. Іванов), так і щодо запобігання та протидії корупції у діяльності відповідного органу (органів) (наприклад, Національної поліції – С.О. Шатрава, органів місцевої влади – С.А. Задорожний).

Особливу наукову цінність для цього дослідження мають роботи В.О. Іванцова, В.В. Мартиновського, Д.С. Машлякевича, В.Я. Настюка та О.Ю. Синявської, в яких було зроблено спроби сформулювати цілісну систему суб'єктів запобігання та протидії корупції. Дослідженню окремих аспектів запобігання корупції у діяльності НАБУ (при реалізації громадського контролю) присвячені публікації В.М. Василенко та В.А. Дорошенко. Отже, порівняно незначний період існування НАБУ і недостатність розробок на теоретичному рівні, а також наявність практичних правових питань зумовлюють вибір теми цього дослідження.

Постановка завдання. Мета статті полягає у систематизації (встановленні) конкретно-го переліку суб'єктів запобігання і протидії корупції в Національному антикорупційному бюро України як складнику адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції у діяльності цього державного правоохоронного органу.

Результати дослідження. У загальному розумінні запобігання і протидія корупції є комплексною діяльністю, спрямованою на зниження рівня корупційних виявів, що потребує здійснення різних за спрямуванням, характером і обсягом дій. При цьому необхідно розуміти, що такі дії не обмежуються виключно зовнішніми або внутрішніми виявами, тобто така діяльність реалізується як спеціально створеними органами такими як НАЗК та НАБУ, так і іншими суб'єктами, зокрема парламентом, урядом, органами місцевого самоврядування, інституціями громадянського суспільства.

Використовуючи дедуктивний метод, ідентичне твердження можна поширити не лише на сферу запобігання і протидії корупції загалом, а і на її окрему частину, яка має чіткі межі, що окреслюються функціонуванням НАБУ. В такому контексті корупція як явище буде досліджуватися не в загальному розумінні, а матиме обмежену сферу поширення – організаційно-розпорядчу діяльність (роботу) вказаного органу.

Необхідно розуміти, що недопущення корупційних виявів «всередині» одного з основних національних антикорупційних органів є стратегічно важливим завданням, яке ставиться як перед органами державної влади, які своїми діями не повинні дискредитувати роботу НАБУ, так і перед керівництвом цього органу, оскільки апіорі в антикорупційному органі не можуть виникати корупційні явища. Можна говорити і про те, що серед основних адміністративних (управлінських) завдань НАБУ необхідно виокремлювати одне із самостійних – запобігання та протидію корупції серед персоналу, оскільки це не тільки призведе до знищення його іміджу як суб'єкта, що бореться з корупцією, і втрати довіри громадян до антикорупційної політики держави, а й буде сприяти активному зростанню рівня корупції.

Отже, будучи спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції, НАБУ повинно не лише попереджати, виявляти та припиняти корупційні правопорушення, а й не допускати будь-яких потенційних або реальних корупційних виявів у власній діяльності. Це є завданням не тільки безпосередньо самого антикорупційного органу, а й інших державних і громадських інституцій, які впливають на його діяльність подібно до загальної системи суб'єктів запобігання і протидії корупції, яка в сучасній правовій науці визначається неоднаково.

Д.С. Машлякевич, визначаючи систему суб'єктів запобігання та протидії корупції, поділив їх на такі, що: 1) беруть участь у запобіганні, виявленні, припиненні корупції, інформуванні населення про рівень корупції (Президент України, Верховна Рада України (далі – ВР України), Кабінет Міністрів України (далі – КМ України); 2) мають спеціальні повноваження у цій сфері (органи прокуратури, НАБУ, НАЗК та інші правоохоронні органи); 3) є органами державної влади та місцевого самоврядування; 4) здійснюють заходи, пов'язані із запобіганням корупції у сфері діяльності юридичних осіб; 5) представляють громадськість [1, с. 94–98].

Більш стисло класифікацію суб'єктів, уповноважених державою на реалізацію заходів запобігання і протидії корупції, пропонує С.О. Шатрава. До першої групи вчений відносить суб'єктів, наділених загальними повноваженнями, реалізація яких впливає на рівень корупції в країні (ВР України, КМ України, Президент України). У другу групу об'єднано суб'єктів, наділених спеціальними повноваженнями щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних і

пов'язаних із корупцією правопорушень, а їх перелік окреслено у титульному антикорупційному законі (прокуратура, НП, НАБУ, НАЗК).

Заключну групу складають суб'єкти, що мають повноваження учасників антикорупційних заходів. Вони «лише беруть участь у запобіганні та протидії корупції. Однак у певних випадках мають право здійснювати заходи щодо припинення корупційних правопорушень, сприяти відновленню порушених прав чи інтересів держави, фізичних і юридичних осіб, брати участь в інформаційному й науково-дослідному забезпеченні проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції, залучатися до таких заходів: 1) державні органи; 2) органи влади; 3) органи місцевого самоврядування; 4) підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їхні посадові та службові особи; 5) посадові та службові особи юридичних осіб публічного права, їхніх структурних підрозділів; 6) громадяни, об'єднання громадян (за їхньою згодою)» [2, с. 223–224].

Авторський колектив підручника «Юридична відповідальність за корупційні правопорушення» (В.Я. Настюк, К.Б. Левченко, О.Ю. Синявська, В.О. Іванцов) пропонує більш прогресивну та повну систему суб'єктів протидії корупції, оскільки в окрему категорію виділяє суди, на яких покладається аутентична функція здійснення правосуддя у державі, розгляду та вирішення справ по суті, прийняття рішень у межах своєї компетенції, в тому числі в разі вчинення особою корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, а власне сама система суб'єктів має такий вигляд: 1) суб'єкти із загальними антикорупційними повноваженнями (ВР України, КМ України, Президент України, Генеральний прокурор України в частині реалізації свого конституційного статусу); 2) суб'єкти зі спеціальними антикорупційними повноваженнями (органи прокуратури, органи НП, НАБУ, НАЗК); 3) суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів (державні органи, органи влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їхні посадові та службові особи, посадові та службові особи юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів, а також громадяни та об'єднання громадян); 4) суди як суб'єкти протидії корупції [3, с. 139–170].

О.В. Іванов виокремлює чотири групи суб'єктів: 1) суб'єкти із загальними антикорупційними повноваженнями (Президент України, ВР України, КМ України та Генеральна прокуратура України); 2) суб'єкти зі спеціальними антикорупційними повноваженнями (НАБУ, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, органи НП, органи прокуратури); 3) суб'єкти з повноваженнями учасника антикорупційних заходів (державні органи, місцеве самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, а також їх посадові та службові особи, об'єднання громадян і окремі громадяни); 4) спеціалізовані антикорупційні суб'єкти, які «виконують роль внутрішнього контролю в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та установ, організацій, підприємств» [4, с. 76], а також «є автономними структурними підрозділами та виконують локальну антикорупційну стратегію з метою недопущення виявів корупції у діяльності установи» [4, с. 76]. Проте навряд чи можна визнати таку систему об'єктивною, оскільки з наведеної класифікації не зрозуміло, які органи слід відносити до останньої групи, більше того під час такої класифікації стає можливим дублювання, тобто віднесення одного і того ж суб'єкту до різних груп, що нівелює цінність класифікації як логічного прийому.

Не можна погодитися із висновками, отриманими С.А. Задорожнім у своєму дослідженні, присвяченому суб'єктному аналізу органів публічної влади України в контексті формування корупційних відносин та боротьби з корупцією [5, с. 45–70], оскільки основний фокус був зміщений у бік структурних підрозділів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які потенційно можуть стати учасником корупційних відносин, в той час коли суб'єкти, що опосередковано можуть впливати на виникнення чи припинення нових корупційних відносин, залишилися невизначеними.

Наведені вище класифікації, які містять широкий перелік суб'єктів запобігання та протидії корупції, можна зарахувати на підтвердження того факту, що коло суб'єктів, що реалізують таку діяльність, не обмежується лише спеціальними внутрішніми структурними підрозділами, а тому їх система повинна становити собою комплексне поєднання суб'єктів різного рівня, компетенції та сфер впливу. За таких обставин особливу цінність має вичерпна класифікація, запропонована В.Я. Настюком, К.Б. Левченко, О.Ю. Синявською та В.О. Іванцовим, оскільки вона може стати ґрунтовною основою для визначення переліку суб'єктів, діяльність яких пов'язана з недопущенням корупційних виявів у НАБУ, принаймні щодо визначення переліку суб'єктів такої системи, які мають загальні повноваження (наприклад, парламент або уряд).

Необхідно розуміти, що в контексті роботи НАБУ запобігання та протидія корупції має місце в межах саме внутрішньої діяльності, а потенційними суб'єктами правопорушення будуть його працівники. Запобігання та протидія корупції в НАБУ – це з одного боку правоохоронна діяльність, а з іншого – суто управлінська, оскільки завданням держави та керівництва цього органу є організація та здійснення роботи таким чином, щоб не допустити жодних виявів корупції.

Не потребує додаткового обґрунтування і той факт, що повноваження всіх суб'єктів, які забезпечують запобігання і протидію корупції в НАБУ, здебільшого закріплені у чинному законодавстві. У названому аспекті потребують аналізу положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» як титульного законодавчого акту, що визначає правові основи організації та діяльності Національного антикорупційного бюро України. На нашу думку, зі змісту положень названого закону випливає, що до суб'єктів запобігання і протидії корупції в НАБУ належать Верховна Рада України, яка призначає осіб, що входять до конкурсної комісії, яка проводить конкурсний відбір кандидатів на заняття посади Директора НАБУ, а також призначає одного з членів комісії зовнішнього контролю (п. 3 ч. 3 ст. 7 та ч. 6 ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [6]); Кабінет Міністрів України – також призначає члена комісії зовнішнього контролю (ч. 6 ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [6]).

Непересічне значення у питаннях запобігання корупції в Україні, що рівною мірою стосується діяльності НАБУ, належить Національному агентству з питань запобігання корупції як центральному органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» [7]).

Органи прокуратури представляють інтереси держави та підтримують державне обвинувачення в суді (пункти 1, 2 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» [8]) в разі наявності обґрунтованих підстав вважати, що працівник НАБУ вчинив корупційне правопорушення, наприклад, задекларував недостовірну інформацію або отримав неправомірну вигоду. Прокурор Спеціалізованої антикорупційної прокуратури може бути задіяний у роботі комісії, що розглядають питання пов'язані з порушенням прав осіб, які співпрацюють із НАБУ, в тому числі тих, що виникають внаслідок ймовірних фактів корупції (ч. 5 ст. 5 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [6]). Повноваження щодо виявлення, припинення, розкриття і розслідування антикорупційних правопорушень, вчинених службовими особами НАБУ, має Державне бюро розслідувань (п. 2 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про державне бюро розслідувань» [9]).

Логічним завершенням будь-якого розслідування правопорушення, в тому числі й корупційного, та складення протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, є передача матеріалів справи до органу правосуддя, на який покладено обов'язок прийняти рішення про притягнення особи до юридичної відповідальності. У такому контексті справедливо визнати органи правосуддя суб'єктом запобігання і протидії корупції в НАБУ в тому разі, коли суб'єктом корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення буде співробітник НАБУ.

Відповідно до ч. 1 ст. 124 Основного Закону держави правосуддя здійснюється лише судами [10], які мають різну територіальну та предметну підвідомчість, а також різну спеціалізацію. Система національного судоустрою визначена ч. 3 ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус судів» [11], до якої входять місцеві, апеляційні суди, Верховний Суд України (далі – ВС України), а також Вищі спеціалізовані суди (Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд України (далі – ВАС України)). Зокрема, ВАС України «здійснює правосуддя відповідно до визначених законом засад і процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними кримінальних правопорушень та судового контролю за досудовим розслідуванням цих кримінальних правопорушень, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, а також вирішення питання про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави у випадках, передбачених законом, у порядку цивільного судочинства» [12] (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про вищий антикорупційний суд»).

Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (Глава 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [13]) згідно з приписами ст. 221 КУпАП розглядають районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді) [13]. На підставі зазначеного можна дійти висновку, що саме місцеві, апеляційні суди, ВС України, а також ВАС України є безпосередніми суб'єктами запобігання і протидії корупції в Національному антикорупційному бюро України.

У рамках міжнародного співробітництва України з НАТО та реалізації програми доброчесності (Building Integrity Initiative) експерти Міжнародного секретаріату НАТО провели перевірку діяльності НАБУ та визнали позитивним кроком вдосконалення системи внутрішнього контролю у частині управління заходами протидії корупції [14]. Власне сама програма передбачає всебічну допомогу у створенні нових і реалізації запланованих антикорупційних заходів, зміцнення антикорупційних програм та удосконалення діяльності антикорупційних органів і тих, що здійснюють власну діяльність у секторах безпеки та оборони [15].

У вказаній програмі підкреслено, що «протягом 2008-2015 років самооцінку проведено у 16 країнах (Афганістан, Вірменія, Боснія і Герцеговина, Болгарія, Колумбія, Угорщина, Латвія, Норвегія, Сербія, Молдова, Хорватія, Чорногорія, Македонія, Україна, Грузія та Польща)» [15]. Така ж самооцінка була проведена у 2019 році, результатом чого стало констатування у звіті систематичної діяльності НАБУ щодо реалізації профілактичного напрямку боротьби з корупцією під час своєї роботи [16, с. 20].

Також у звіті наголошено на тому, що «іншою показовою роботою, запровадженою НАБУ, є включення стандарту ISO37001:2016 – НАБУ є першим правоохоронним органом в Україні та одним із перших у Європі, який підтвердив повну відповідність своїх систем управління протидії хабарництву вимогам цього міжнародного стандарту. Сертифікаційний аудит був проведений канадською організацією “PECB Group Inc.” з ініціативи керівництва НАБУ та за підтримки Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні. Сертифікат був виданий у квітні 2019 року і діє протягом трьох років» [16, с. 21].

Додатково пояснимо, що стандарт ISO37001:2016 [17] є першим міжнародним стандартом протидії корупції, який застосовується до діяльності компаній і організацій різних секторів і галузей економіки та стосується питань, пов'язаних із хабарництвом у державному, приватному і некомерційному секторах; підкупом з боку організацій або його персоналу, ділових партнерів; прямим і непрямим підкупом (хабар, запропонований або прийнятий третьою особою, в тому числі від посередника).

Зазначимо, що вище нами було розглянуто суб'єктів запобігання і протидії корупції в НАБУ, які здійснюють таку діяльність шляхом зовнішнього впливу. Здебільшого вони мають низку інших повноважень, не пов'язаних із антикорупційною діяльністю. На противагу таким суб'єктам існують інші, одним із основних завдань яких є недопущення виникнення корупційних явищ в органі, серед його персоналу. Такі органи або спеціально створені з відповідною метою, або ж така діяльність закріплена чи безпосередньо впливає з функціональних обов'язків окремих працівників НАБУ. Одночасно, існує специфічний суб'єкт, який не можна однозначно віднести до того чи іншого виду, оскільки його особи не є працівниками НАБУ. Він утворюється при останньому, а запобігання і протидія корупції є одним із основних напрямів діяльності такого органу. Йдеться про Раду громадського контролю при НАБУ (ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [6]), яка створюється для забезпечення прозорості та цивільного контролю.

Справедливо зауважити, що саме прозорість як засада діяльності антикорупційного органу запобігає виникненню та поширенню корупції. Наприклад, у 2019 році акредитований представник міжнародної антикорупційної організації Transparency International Ukraine серед стратегічних пріоритетів на 2019-2021 рік визначив необхідність «мінімізації можливості виникнення корупційних ризиків на національному та місцевому рівнях шляхом збільшення прозорості та підзвітності роботи органів влади» [18]. Такої ж думки дотримуються і у науковій спільності. Зокрема, М.В. Бурак пов'язує прозорість зі зниженням рівня корупції у своєму дослідженні, присвяченому шляхам мінімізації корупційних ризиків у державних оборонних закупівлях [19, с. 103, 106]. Г.Ю. Блінова [20, с. 35–36] та А.Ю. Бусол [21, с. 145] акцентують увагу саме на необхідності дотримання інформаційної прозорості.

Необхідно наголосити на розбіжності декларування мети та завдань Ради громадського контролю при НАБУ, які попри обов'язковість їх відповідності не співвідносяться між собою належним чином. Маємо на увазі те, що в п. 1 ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [6] та п. 1 Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, затвердженому указом Президента України від 15.05.2015 № 272/2015 [22], закріплена мета утворення цієї інституції, яка полягає у здійсненні цивільного контролю та забезпеченні прозорості діяльності НАБУ. Натомість серед завдань виокремлено лише реалізацію цивільного контролю. Таке змістовне співвідношення мети та завдань Ради громадського контролю при НАБУ свідчить про те, що у спеціалізованому підзаконному нормативно-правовому акті його завдання закріплено неповно, що не корелюється з призначенням і сутністю підзаконних нормативно-правових актів, які повинні розкривати та деталізувати положення законів.

Громадський контроль за діяльністю НАБУ, здійснення якого передбачає запобігання і протидію корупції, реалізується не тільки Радою громадського контролю при НАБУ, а й іншими інституціями громадянського суспільства. Досить повний перелік суб'єктів громадянського контролю за діяльністю НАБУ наводить В.А. Дорошенко: «1) суб'єкт спеціалізованого контролю (Рада громадського контролю при НАБУ); 2) загальні суб'єкти контролю, до яких належать фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), їх об'єднання (громадські організації, які здійснюють діяльність без статусу юридичної особи) та юридичні особи (громадські об'єднання, якщо вони зареєстровані з отриманням статусу юридичної особи)» [23, с. 174].

Враховуючи те, що відповідна діяльність громадських інституцій пов'язана з наглядом за роботою працівників НАБУ, в тому числі в антикорупційній сфері, здебільшого шляхом аналізу та порівняння публічної інформації, можна дійти висновку, що громадськість, так само як і Рада громадського контролю при НАБУ, є суб'єктом запобігання і протидії корупції. Ґрунтуючись на висновках В.А. Дорошенка, до таких суб'єктів можна віднести фізичних осіб і їх об'єднання, в тому числі тих, що зареєстровані як юридичні особи.

Продовжуючи досліджувати суб'єктів запобігання і протидії корупції у НАБУ, зосередимося на тих, для яких вказана діяльність є основною, адже це передбачено або метою створення певного структурного підрозділу, або випливає з функціональних обов'язків певної посадової особи. Так, згідно ч. 1 ст. 27 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [6] та п. 1.1. Положення про Управління внутрішнього контролю НАБУ, затвердженого наказом Директора НАБУ від 29.22.2019 № 142, підрозділ внутрішнього контролю діє в складі центрального управління НАБУ з метою попередження, виявлення та розслідування правопорушень у діяльності працівників НАБУ [24]. До його складу входять відділ запобігання корупції; відділ внутрішніх розслідувань; відділ інформаційної безпеки; старші детективи та головний спеціаліст.

Крім зазначеного, в межах проведення службових розслідувань Управління внутрішнього контролю НАБУ здійснює нагляд і контролює «дотримання працівниками Національного бюро правил етичної поведінки, конфлікту інтересів, декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру» [6]; перевірку працівників на доброчесність; моніторинг способу життя працівників; спеціальну перевірку кандидатів на заняття посад у НАБУ; перевірку інформації щодо можливого порушення працівниками чинного антикорупційного законодавства та причетності до вчинення інших правопорушень.

Безсумнівно, керівництво НАБУ також необхідно відносити до суб'єктів запобігання і протидії корупції у діяльності цього органу. Насамперед ця теза поширюється на директорів центрального та територіальних управлінь НАБУ. Директори НАБУ відповідають за організацію роботи підпорядкованих їм працівників і належне виконання ними своїх функціональних обов'язків, дотримання етичних вимог. Від керівництва НАБУ також залежить втілення у роботу міжнародних антикорупційних стандартів (ISO37001:2016).

Участь керівництва НАБУ (маються на увазі керівники усіх структурних підрозділів) у запобіганні та протидії корупції підтверджується і вимогами закону щодо вирішенням реального чи потенційного конфлікту інтересів. Наприклад, згідно з приписами ч. 4 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» «безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення / ініціювання звільнення з посади, якому стало відомо про конфлікт інтересів підлеглої йому особи, зобов'язаний вжити передбачені цим Законом заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи» [7].

Висновки. Проведене нами дослідження дає підстави систематизувати (встановити) чіткий перелік суб'єктів запобігання і протидії корупції в Національному антикорупційному бюро України, а саме: Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Національне агентство з питань запобігання корупції; органи прокуратури (в тому числі САП); Державне бюро розслідувань; місцеві та апеляційні суди; Верховний Суд України; Вищий антикорупційний суд України; міжнародні публічні та приватні організації (наприклад, НАТО, PECO Group Inc.); Рада громадського контролю при НАБУ; фізичні особи та їх об'єднання, в тому числі ті, що зареєстровані як юридичні особи; Управління внутрішнього контролю НАБУ; директор НАБУ; керівники структурних підрозділів НАБУ.

Разом із тим визначені нами суб'єкти запобігання і протидії корупції в НАБУ не можуть здійснювати власну діяльність без наявності відповідної компетенції. Остання є обов'язковим складником механізму запобігання і протидії корупції в НАБУ, а тому її безпосереднє визначення містить не тільки наукову, а й прикладну цінність і має становити перспективний напрям наукових пошуків.

Список використаних джерел:

1. Машлякевич Д.С. Система суб'єктів запобігання та протидії корупції. *Право.ua*. 2015. № 2. С. 94–101.
2. Шатрова С.О. Місце та особливості функціонування органів Національної поліції України в системі суб'єктів протидії корупції. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. 4/1. С. 222–226.
3. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : підручник / В.Я. Настюк, О.Ю. Синявська, В.В. Мартиновський, В.О. Іванцов [та ін.]; за заг. ред. В.Я. Настюка. Харків : Право, 2019. 512 с.
4. Іванов О.В. Національне агентство з питань запобігання корупції в системі суб'єктів запобігання та протидії корупції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 4(25). Т. 2. С. 74–78.
5. Задорожний С.А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади : дис. канд. юрид. наук: 25.00.02. Київ, 2009. 251 с.
6. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
8. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12.
9. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.
10. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
12. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 24. Ст. 212.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
14. Система управління заходами протидії корупції у НАБУ відповідає стандартам НАТО (08.11.2019 16:59) // Новини та публікації / Офіційний сайт НАБУ. URL: <https://nabu.gov.ua/povyny/systema-upravlinnya-zahodamy-protydiyi-korupciyi-u-nabu-vidpovidaye-standartam-nato> (дата звернення: 01.12.2020).
15. Програма НАТО / РЕАП (Building Integrity Initiative, BI) (27.12.2019 18:09) // Веб-портал Україна-НАТО. URL: <https://ukraine-nato.mfa.gov.ua/ukrayina-nato/programa-iniciativa-natoryear> (дата звернення: 03.12.2020).
16. Самооцінка стану виконання програми розбудови доброчесності звіт за результатами експертного аналізу в Україні. *Новини та публікації* : офіційний сайт НАБУ. URL: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/zvit_.pdf (дата звернення: 03.12.2020).
17. Международный стандарт ISO 37001:2016 «Системы менеджмента противодействия коррупции. Требования и руководство по применению» (первое издание от 15.10.2016). URL: <https://iso-management.com/wp-content/uploads/2019/10/ISO-37001-2016.pdf> (дата звернення: 04.12.2020).
18. Стратегічні пріоритети на 2019–2021. *Про нас* : офіційний сайт Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/about/> (дата звернення: 07.12.2020).
19. Бурак М.В. Корупційні ризики в державних оборонних закупівлях: шляхи мінімізації. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2019. № 2. С. 103–115.
20. Білінова Г.Ю. Окремі аспекти реалізації законодавчих вимог щодо прозорості інформації у сфері запобігання корупції в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 35–39. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2019/8.pdf (дата звернення: 08.12.2020).
21. Бусол О.Ю. Прозорість інформації як чинник запобігання корупції у державному секторі України. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2007. Вип. 17. С. 145–155. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2007_17_13 (дата звернення: 08.12.2020).
22. Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України : указ Президента України від 15.05.2015 № 272/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 40. Ст. 1186.

23. Дорошенко В.А. Суб'єкти здійснення громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. Вип. 12. С. 171–175.

24. Про затвердження Положення про Управління контролю НАБУ : наказ Директора НАБУ від 29.22.2019 № 142 / *Офіційний сайт НАБУ*. URL: <https://nabu.gov.ua/nakaz-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-upravlinnya-vnutrishnogo-kontrolyu-nacionalnogo> (дата звернення: 10.12.2020).

УДК 342.51

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.6-1.31>

КОШИКОВ Д.О.

КРИТЕРІЙ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

CRITERIA FOR ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF STATE POLICY IN THE FIELD OF ECONOMIC SECURITY OF THE STATE

У статті аргументовано, що ефективність реалізації державної політики у сфері економічної безпеки України може бути оцінена за критеріями та показниками ефективності системи публічного управління й діяльності окремих суб'єктів публічної адміністрації у сфері економічної безпеки, а також критеріями та показниками правоохоронної діяльності у сфері економічної безпеки.

Установлено, що критеріями ефективності публічного управління у сфері економічної безпеки варто визначити ключові ознаки, на підставі яких має проводитися оцінка реалізації такої політики. У свою чергу, показниками є кількісні та якісні дані, що характеризують відповідні ознаки. Підкреслено, що критерії та показники мають поєднувати в собі кількісні та якісні дані, бути об'єктивними, достовірними й порівняльними, тобто стабільними протягом певного строку, що може забезпечити дослідження їх динаміки.

До критеріїв ефективності публічного управління у сфері економічної безпеки запропоновано зарахувати нормативно-правове забезпечення формування та державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки; організаційне забезпечення реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки; кадрове забезпечення реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки; безпосередню реалізацію державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави; взаємодію уповноважених суб'єктів реалізації державної політики у сфері економічної безпеки з громадянським суспільством; стан інформатизації реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки; матеріально-технічне забезпечення реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки.

Зроблено висновок, що критеріями ефективності правоохоронної діяльності у сфері економічної безпеки є ефективність внутрішньої управлінської діяльності державного органу; довіра населення до відповідних правоохоронних органів; показники протидії злочинам та іншим правопорушенням у сфері економіки, господарської діяльності, корупції.

Ключові слова: економічна безпека, національна безпека, державна політика, суб'єкти, адміністративне законодавство, оцінювання ефективності, оптимізація, удосконалення.