

Я. І. Маслоva

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

У статті проаналізовано місце та призначення Національного антикорупційного бюро України в системі суб'єктів, яких уповноважено на запобігання корупції. Виокремлено широкий та вузький підхід до трактування системи органів, уповноважених на виконання функцій щодо протидії та запобігання корупції. Зазначено, що з позиції вузького підходу, до системи антикорупційних органів доцільно відносити виключно тих, що мають статус органів державної виконавчої влади, зокрема тих, що наділені спеціальним статусом. З позиції широкого підходу, до органів, що здійснюють протидію та запобігання корупції, належать не лише 1) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, а й також 2) правоохоронні органи, серед яких: Національна поліція та органи прокуратури, зокрема Спеціалізована антикорупційна прокуратура, а також 3) органи здійснення правосуддя, зокрема Вищий антикорупційний суд.

Доведено, що визнання за Національним антикорупційним бюро України статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом дало змогу оновити та привести у відповідність Конституції України окремі положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та усунути відповідні прогалини його правового регулювання. Акцентовано увагу на тому, що Національне антикорупційне бюро України не доцільно повноцінно відносити до центральних органів виконавчої влади, оскільки, по-перше, нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, застосовуються до Національного антикорупційного бюро, в частині, що не суперечить Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»; по-друге, даний орган зберіг свої специфічні особливості (територіальні управління Національного антикорупційного бюро утворюються і діють як відокремлені підрозділи без утворення окремих юридичних осіб, положення щодо формування структури апарату центрального органу виконавчої влади не поширюються на згаданий орган, інституційна незалежність, зокрема від Кабінету Міністрів України, та спеціалізація на розслідуванні корупційних та інших кримінальних правопорушень тощо).

Ключові слова: *Національне антикорупційне бюро України, суб'єкт запобігання корупції, антикорупційний орган, взаємодія, Національне агентство з питань запобігання корупції.*

Постановка проблеми. Корупція являється однією із найбільш суттєвих загроз розвитку українського суспільства та всіх його підсистем (юридичної, публічно-політичної, громадської, економічно-підприємницької тощо), здійснюючи деструктивний вплив як на традиційні устої соціального буття, так і значно нівелюючи перспективи розвитку країни (часто будучи підставою зведення нанівець багатьох конструктивних починань, цілих секторальних реформ – судової, поліцейської, децентралізаційної). Окрім того, корупція володіє ознакою комплексної суспільної небезпечності, що виражено у нанесенні шкоди відносинам в межах яких виникає означене явище. Відповідно, для подолання

корупції має бути створена дієва інституційна система, діяльність якої спрямовано на запобігання та прискікання корупції. Означене є підставою виокремлення місця та ролі Національного антикорупційного бюро України в цілісному механізмі запобігання корупції, що є актуальним вектором як для покращення правозастосовної діяльності, так і вибору наступних реформаторських пропозиції в означеній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Встановлення питань, що стосуються запобігання корупції стало предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: Д.В. Гудков, О.Р. Дашковська, І.А. Дьомін, С.А. Задорожній, О.В. Клок, Д.Г. Михай-

ленко, В.В. Нонік, Т.В. Хабарова, М.І. Хавронюк, О.П. Хамходера та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено антикорупційній діяльності, проблематика визначення суб'єктів, що здійснюють запобігання корупції є актуальною та потребує формування єдиного підходу, що обумовлює вибір теми дослідження.

Мета статті – дослідити місце та призначення Національного антикорупційного бюро України в системі суб'єктів, яких уповноважено на запобігання корупції.

Виклад основного матеріалу. Станом на теперішній час Конвенція ООН проти корупції займає місце єдиного універсального та юридично обов'язкового інструменту для боротьби з корупцією, а її рекомендації щодо антикорупційних заходів слугують відправною координатою державам-учасникам для формування внутрішньодержавної системи органів, уповноважених забезпечувати здійснення запобігання корупції [1]. Як належний член та співзасновниця ООН, Україна ратифікувала 10 жовтня 2006 року згадану Конвенцію, яка набула чинності 01 січня 2010 року, тим самим підтвердивши, як нагальність такої глобальної проблеми, як корупція та корупційні ризики, так і обов'язковість положень Конвенції щодо формування та проведення антикорупційної політики та формування інституційного елементу механізму запобігання корупції.

Фактично, виконання Україною взятих на себе зобов'язань по реалізації Конвенції ООН проти корупції бере початок із прийняття 14 жовтня 2014 року Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки. Вказаним документом вперше було звернено увагу на:

а) проблему розроблення та реалізації скоординованої політики щодо протидії корупції та утворення з цією метою спеціально уповноваженого органу та/або органів, рекомендації щодо якого були запропоновані Групою держав проти корупції (GRECO), Організацією економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) та експертами ЄС;

б) розподіл повноважень щодо формування та реалізації антикорупційної політики між окремими інституціями, зокрема Національним антикорупційним комітетом, Міністерством юстиції України, Урядовим уповноваженим з питань антикорупційної політики, що не відповідало міжнародним стандартам щодо органів, уповноважених здійснювати функції щодо запобігання корупції;

в) відсутність єдиного специфічного антикорупційного органу, що дає підстави вести мову про фактичну відсутність чіткої законодавчої та інституційної основи для формування та реалізації антикорупційної політики, зокрема основи співпраці державних органів та громадськості [2].

Одночасно з прийняттям Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки Верховною Радою України було ухвалено Закони України «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про запобігання корупції», якими створено два головні органи уповноважених на здійснення повноважень щодо запобігання та протидії корупції – Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції. При цьому, інституційна складова механізму запобігання та протидії корупції є ширшою, оскільки виходить за межі діяльності вказаних утворень, шляхом врахування інших органів, основними завданнями яких є формування та реалізація антикорупційної політики.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції належать органи прокуратури та Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції (ст. 1) [3]. Аналізуючи вказаний перелік, констатуємо, що він є наведеним не в повному обсязі, оскільки залишає осторонь інші органи, окремі функції яких спрямовані на реалізацію завдання із запобігання та протидії корупції, зокрема Державне бюро розслідувань тощо.

До прикладу, Д.В. Єренко розмірковуючи щодо системи органів запобігання корупції в Україні, відносить до них наступні: Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Спеціалізовану антикорупційну прокуратура, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, а також Уповноваженого з реалізації антикорупційної програми [4, с. 60-70]. На думку О. Пархоменко-Куцевіл, систему антикорупційних органів мають утворювати: 1) органи прокуратури, у тому числі Спеціалізована антикорупційна прокуратура; 2) органи Національної поліції України; 3) Національне антикорупційне бюро України; 4) Національне агентство з питань запобігання корупції; 5) Державне бюро розслідувань; 6) Національне агентство

України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; 7) Вищий антикорупційний суд [5, с. 34].

На нашу думку, систему органів, уповноважених на виконання функцій щодо протидії та запобігання корупції, необхідно розглядати з позиції широкого та вузького підходів. Так, з позиції вузького підходу, до системи антикорупційних органів доцільно відносити виключно тих, що мають статус органів державної виконавчої влади, зокрема таких центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, як: 1) Національне антикорупційне бюро України; 2) Національне агентство України з питань запобігання корупції; 3) Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. З позиції широкого підходу, до органів, що здійснюють протидію та запобігання корупції, належать не лише 1) центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, а й також 2) правоохоронні органи, серед яких Національна поліція та органи прокуратури, зокрема Спеціалізована антикорупційна прокуратура, а також 3) органи здійснення правосуддя, зокрема Вищий антикорупційний суд.

Специфічним для запропонованого розмежування є місце та статус Національного антикорупційного бюро України. Первісно, Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» у редакції 2014 року вказаний орган, відповідно до ст. 1, визначався в якості державного правоохоронного органу, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Натомість, 19 жовтня 2021 року на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України» статус Національного антикорупційного бюро було змінено з правоохоронного органу на центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом [6].

Щодо причин згаданих нововведень, то як обґрунтовано пояснювальною запискою (розділ перший) до вказаного проекту Закону, попередньо Конституційним Судом України у Рішеннях 7-в/2019, 9-р/2020 та 11-р/2020 було визначено деякі правові позиції, що мають значення та мають сутнісний вплив на діяльність

Національного антикорупційного бюро України. Зокрема, зазначається, що у Висновку Конституційного Суду України 7-в/2019 вперше було висловлено сумніви щодо розуміння Національного антикорупційного бюро як правоохоронного органу, серед яких звертають на себе увагу наступні положення:

1) «...Національне антикорупційне бюро України, як орган правопорядку, фактично є органом виконавчої влади, оскільки складається з центрального і територіальних управлінь, тобто поширює свої повноваження на всю територію України. Таким чином, Національне антикорупційне бюро України має ознаки органу виконавчої влади...»;

2) «...опосередковане підпорядкування Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань Президенту України через призначення і звільнення керівників створить загрозу незалежності цих органів, призведе до концентрації виконавчої влади у Президента України, його конкуренції з органами виконавчої влади, а отже, до нівелювання гарантій прав і свобод людини і громадянина»;

3) «такий орган [Національне антикорупційне бюро України – прим.] в Україні є, він створений і функціонує відповідно до визначених законом юридичних основ його організації та діяльності» [7].

Тобто, беззаперечним є те, що визнання за Національним антикорупційним бюро України статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом дало змогу оновити та привести у відповідність Конституції України окремі положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та усунути відповідні прогалини його правового регулювання. При цьому, Національне антикорупційне бюро України не доцільно повноцінно відносити до центральних органів виконавчої влади, оскільки, по-перше, нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, застосовуються до Національного антикорупційного бюро, в частині, що не суперечить Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»; по-друге, даний орган зберіг свої специфічні особливості, серед яких: 1) здійснення діяльності на підставі закону, а не положення, як міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; 2) територіальні управління Національного антикорупційного бюро утворюються і діють як відокремлені підрозділи без утворення окремих юридичних осіб; 3) положення щодо формування структури

апарату центрального органу виконавчої влади не поширюються на згаданий орган; 4) інституційна незалежність, зокрема від Кабінету Міністрів України, та спеціалізація на розслідуванні корупційних та інших кримінальних правопорушень тощо.

Досить суперечлива характеристика такого органу, як Національне антикорупційне бюро України, дає підстави проаналізувати його місце в системі антикорупційних органів, а також дослідити на практиці його взаємодію з іншими органами, уповноваженими на виконання функцій щодо протидії та запобігання корупції. Охарактеризуємо деякі з них.

Найпершим близьким за специфікою до Національного антикорупційного бюро органом виступає Національне агентство з питань запобігання корупції, порядок взаємодії яких визначено ст. 19² Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». Проводячи розмежування означених антикорупційних органів, Б. Прокопів зазначає, що якщо Національне антикорупційне бюро України має на меті боротьбу з корупцією та корупційними правопорушеннями в особливо великих розмірах (якщо сума неправомірної вигоди перевищує 500 мінімальних заробітних плат), то Національне агентство з питань запобігання корупції виконує попереджувальну функцію щодо перевірки декларацій державних службовців, розкриття будь-якої інформації про факти корупції або зловживання посадою. Тобто, на відміну від Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та інших правоохоронних органів у сфері протидії корупції, головною функцією Національного агентства є запобігання вчиненню корупційних правопорушень [8, с. 146]. Окремі аспекти взаємодії Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції висвітлені Меморандумом від 17 січня 2017 р. «Про співпрацю та обмін інформацією між Національним агентством з питань запобігання корупції та НАБУ», визначальним положенням серед яких є надання доступу Національному антикорупційному бюро до автоматизованих інформаційних та довідкових систем, реєстрів та банків даних, які знаходяться у володінні Національного агентства з питань запобігання корупції [9].

Специфічним органом в системі антикорупційних органів є Державне бюро розслідувань. Відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань», Бюро є центральним орга-

ном виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. Не дивлячись на відсутність угоди (меморандуму) про співпрацю та обмін інформацією між даними органами, їх взаємодія прослідковується шляхом аналізу ст. 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань». Так, одним із завдань Державного бюро розслідувань виступає запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування: а) злочинів, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України [10].

Водночас, проводячи дане дослідження необхідно відмітити, що попри законодавче закріплення створення та функціонування антикорупційних органів, не можна відкидати наявність окремих суперечностей, що дещо ускладнюють їх взаємодію, роблячи її малоефективною та формуючи одночасно негативну громадську думку щодо таких інституцій. На думку В.А. Дем'янчука, з метою покращення рівня взаємодії між суб'єктами протидії корупції, необхідно зробити декілька важливих кроків, зокрема: 1) слід визначити орган влади, відповідальний за реалізацію антикорупційної політики, який буде нести персональну відповідальність за всі прорахунки; 2) необхідно розробити систему критеріїв оцінювання ефективності взаємодії між цими суб'єктами; 3) доцільно створити спільну координаційну раду з представників спеціалізованих антикорупційних інституцій; 4) необхідно обов'язково активізувати методичну роботу з питань взаємодії суб'єктів протидії корупції [11, с. 97].

Висновки. Підсумовуючи, приходимо до висновку, що Національне антикорупційне бюро України є окремим суб'єктом системи органів, що уповноважені на запобігання та протидію корупції. Визначено, що визнання за Національним антикорупційним бюро України статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом дало змогу оновити та привести у відповідність Конституції України окремі положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та усунути від-

повідні прогалини його правового регулювання. При цьому, Національне антикорупційне бюро України не доцільно повноцінно відносити до центральних органів виконавчої влади, оскільки, по-перше, нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, застосовуються до Національного антикорупційного бюро, в частині, що не суперечить Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»; по-друге, даний орган зберіг свої специфічні особливості, серед яких: 1) здійснення діяльності на підставі закону, а не положення, як міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; 2) територіальні управління Національного антикорупційного бюро утворюються і діють як відокремлені підрозділи без утворення окремих юридичних осіб; 3) положення щодо формування структури апарату центрального органу виконавчої влади не поширюються на згаданий орган; 4) інституційна незалежність, зокрема від Кабінету Міністрів України, та спеціалізація на розслідуванні корупційних та інших кримінальних правопорушень тощо.

Звернуто увагу на окремі суперечності взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими антикорупційними органами, роблячи її малоефективною та формуючи одночасно негативну громадську думку щодо таких інституцій.

Список використаної літератури:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос): Міжнародний документ від 31.10.2003 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 02.05.2021)
2. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14.10.2014 року № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#n16> (дата звернення: 02.05.2021).
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 02.05.2021).
4. Єренко Д.В. Національне антикорупційне бюро України в механізмі запобігання корупції: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Єренко Дмитро Віталійович ; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2019. 187 с.
5. Пархоменко-Куцевіл О. Розвиток системи антикорупційних інституцій в Україні. Theory and history of Public Administration. Public Administration and Local Government, 2018, issue 3(38). p. 33-38.
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України: Закон України від 19.10.2021 року № 1810-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1810-20#n55> (дата звернення: 02.05.2021).
7. Пояснювальна записка Проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України від 5459-1 від 13.05.2021 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71882 (дата звернення: 02.05.2021).
8. Прокопів Б. Специфіка функціонування НАБУ та НАЗК у системі спеціалізованих антикорупційних органів України. *Актуальні проблеми правознавства*. Випуск 4 (16). 2018. С. 144-148.
9. Про співпрацю та обмін інформацією між НАЗК та НАБУ: меморандум від 17 січня 2017 р. URL: <https://nazk.gov.ua/news/memorandum-pro-spivpracyu-ta-obmin-informaciyeyu-z-nabushvaleno-v-nazk> (дата звернення: 02.05.2021).
10. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листопада 2015 р. № 794-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення: 02.05.2021).
11. Дем'янчук В.А. Шляхи удосконалення рівня взаємодії між суб'єктами запобігання та протидії корупції в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1. С. 97-102.

Maslova Ya. I. National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in the system of entities for the prevention of corruption

The article analyzes the place and purpose of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in the system of entities authorized to prevent corruption. A broad and narrow approach to the interpretation of the system of bodies authorized to perform functions related to countering and preventing corruption is singled out. It is noted that from the standpoint of a narrow approach, it is expedient to refer to the system of anti-corruption bodies only those that have the status of bodies of state executive power, in particular those that are endowed with a special status. From the perspective of a broad approach, the bodies that fight and prevent corruption include not only 1) central bodies of executive power with special status, but also 2) law enforcement bodies, including: the National Police and prosecutor's offices, in particular the Specialized

Anti-Corruption Prosecutor's Office, as well as 3) bodies of justice, in particular the High Anti-Corruption Court.

It has been proven that recognition by the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine of the status of a central executive body with a special status made it possible to update and bring certain provisions of the Law of Ukraine «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» into compliance with the Constitution of Ukraine and to eliminate relevant gaps in its legal regulation. Attention is focused on the fact that the National Anti-corruption Bureau of Ukraine should not be fully attributed to the central bodies of the executive power, since, firstly, the normative legal acts regulating the activities of the bodies of the executive power are applied to the National Anti-corruption Bureau, in the part that does not contradict the Law of Ukraine «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine»; secondly, this body has retained its specific features (territorial administrations of the National Anti-Corruption Bureau are formed and operate as separate units without the formation of separate legal entities, the provisions on the formation of the structure of the apparatus of the central executive body do not apply to the said body, institutional independence, in particular from the Cabinet of Ministers of Ukraine, and specialization in the investigation of corruption and other criminal offenses, etc.).

Key words: *National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, subject of corruption prevention, anti-corruption body, interaction, National Agency for the Prevention of Corruption.*