

UDC: 342.9

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-4\(24\)-23-31](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-4(24)-23-31)

Богданенко Анатолій Іванович,

кандидат наук з державного управління, доктор економічних наук, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-0758-5809>

Богданенко Анатолій Іванович,

кандидат наук в області державного управління, доктор економічних наук, доцент кафедри публічного адміністрування, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net, [https // orcid.org / 0000-0003-0758-5809](https://orcid.org/0000-0003-0758-5809)

Bogdanenko Anatoliy Ivanovych,

Ph.D. in public administration, Doctor of Science in Economics, Associate Professor of Public Administration Department, Interregional Academy of Personnel Management, 2, Frometivska st., 03039, Kyiv, tel.: (044) 264 52 54, e-mail: Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-0758-5809>



ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ ТА ЙОГО МІСЦЕ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Анотація. Як особливо небезпечне соціально-політичне явище корупцію почали сприймати лише в останні три-чотири десятиліття. Помітно зріс інтерес до цієї проблеми на зламі ХХ–ХХІ століть: було підраховано, що на початку 1990-х років слово “корупція” зустрічалося у впливових засобах масової інформації у середньому близько 500 разів на рік, а на початок ХХІ століття цей показник збільшився в десятки разів. Це вказує на наростання загрози корупції національній безпеці будь-якої держави. Таке розуміння означеного явища зумовило широкий підхід до розробки міжнародними організаціями й окремими розвиненими країнами поглиблених антикоруп-

ційних програм. Перші з них мали головною метою знищення не так корупційної практики, як самих корупціонерів. У світі на сьогодні існує значна кількість спеціалізованих інституцій з протидії корупції, які мають організаційні та функціональні особливості залежно від національних, культурних, правових та адміністративних особливостей кожної країни.

5 жовтня 1995 року прийнято Закон України “Про боротьбу з корупцією”, яким визначено правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. Закон містить перелік органів з протидії корупції, до складу яких увійшли відповідні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та прокуратури України. У 1998 році до них долучилися новостворені підрозділи податкової міліції, а в 2003 Військової служби правопорядку в Збройних силах України.

Незважаючи на активізацію роботи правоохоронних органів України щодо протидії корупційній експансії, темпів зростання останньої зупинити не вдалося. Це призвело до сприйняття України у світі як корумпованої держави з несприятливим інвестиційним кліматом, проникнення корупції у більшість відносин між населенням і владою, породження глибокої недовіри людей до спроможності держави забезпечити гарантовані Конституцією їхні права і свободи.

Масштаби поширення корупції в країні наприкінці 1990-х — середині 2000-х років засвідчили, що спроби подолати її в суспільстві з високим рівнем толерування корупції без створення справді незалежного державного органу з реальними повноваженнями залишатимуться марними.

Ключові слова: Національне антикорупційне бюро України, антикорупційна діяльність, боротьба з корупцією, запобігання та протидія корупції.

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО БЮРО УКРАИНЫ И ЕГО МЕСТО В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ

Аннотация. Как особо опасное социально-политическое явление коррупцию начали воспринимать лишь в последние три-четыре десятилетия. Заметно вырос интерес к этой проблеме на рубеже XX–XXI веков: было подсчитано, что в начале 1990-х годов слово “коррупция” встречалось во влиятельных средствах массовой информации в среднем около 500 раз в год, а к началу XXI века этот показатель увеличился в десятки раз. Это свидетельствует о нарастании угрозы коррупции национальной безопасности любого государства. Такое понимание этого явления обусловило широкий подход к разработке международными организациями и отдельными развитыми странами углубленных антикоррупционных программ. Первые из них имели главной целью уничтожение не так коррупционной практики, как самих коррупционеров. В мире сегодня существует значительное количество специализированных институтов по противодействию коррупции, которые

имеют организационные и функциональные особенности, в зависимости от национальных, культурных, правовых и административных особенностей каждой страны.

5 октября 1995 был принят Закон Украины “О борьбе с коррупцией”, которым определены правовые и организационные основы предупреждения коррупции, выявления и прекращения ее проявлений, восстановления законных прав и интересов физических и юридических лиц, устранения последствий коррупционных деяний. Закон содержит перечень органов по противодействию коррупции, в состав которых вошли соответствующие подразделения Министерства внутренних дел Украины, Службы безопасности Украины и прокуратуры Украины. В 1998 году к ним присоединились созданные подразделения налоговой милиции, а в 2003 — Военной службы правопорядка в Вооруженных силах Украины.

Несмотря на активизацию работы правоохранительных органов Украины в противодействии коррупционной экспансии, темпов роста последней остановить не удалось. Это привело к восприятию Украины в мире как коррумпированного государства с неблагоприятным инвестиционным климатом, проникновению коррупции в большинство отношений между населением и властью, порождению глубокого недоверия людей к способности государства обеспечить гарантированные Конституцией их права и свободы.

Масштабы распространения коррупции в стране в конце 1990-х — середине 2000-х годов показали, что попытки преодолеть ее в обществе с высоким уровнем терпимости к коррупции без создания действительно независимого государственного органа с реальными полномочиями останутся тщетными.

Ключевые слова: Национальное антикоррупционное бюро Украины, антикоррупционная деятельность, борьба с коррупцией, предотвращение и противодействие коррупции.

ORGANIZATION OF ACTIVITIES OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE AND ITS PLACE IN THE SYSTEM OF STATE AUTHORITIES OF UKRAINE

Annotation. Corruption has only been perceived as a particularly dangerous socio-political phenomenon in the last three or four decades. Interest in this problem has grown markedly at the turn of the XX–XXI centuries: it was estimated that in the early 1990s the word “corruption” appeared in influential media on average about 500 times a year, and at the beginning of the XXI century, this figure increased dozens of times. This indicates an increasing threat of corruption to the national security of any state. This understanding of this phenomenon has shaped a broad approach to the development of in-depth anti-corruption programs by international organizations and individual developed countries. The first of them had the main purpose of destroying not so many corrupt practices as the kleptocrats themselves. Today, there are a large number of specialized anti-corruption institutions in the world, which have organizational and functional

features, depending on the national, cultural, legal, and administrative characteristics of each country.

On October 5, 1995, the Law of Ukraine “On Combating Corruption” was adopted. It defines the legal and organizational principles of preventing corruption, detecting and stopping its manifestations, restoring the legal rights and interests of individuals and legal entities, and eliminating the consequences of corruption. The law contains a list of anti-corruption bodies, which include the relevant units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Security Service of Ukraine and the Prosecutor’s Office of Ukraine. In 1998, they were joined by newly created units of the tax police, and in 2003 by the Military Law Enforcement Service in the Armed Forces of Ukraine.

Despite the intensification of the work of law enforcement agencies of Ukraine to combat corruption expansion, the growth rate of the latter could not be stopped. This has led to the perception of Ukraine in the world as a corrupt state with an unfavorable investment climate, the penetration of corruption in most relations between the population and the government, the creation of deep distrust of the state’s ability to ensure constitutionally guaranteed rights and freedoms.

The scale of corruption in the country in the late 1990s and mid-2000s showed that attempts to overcome it in a society with a high level of tolerance to corruption without the creation of a truly independent state body with real powers would be in vain.

Keywords: National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, anti-corruption activities, fight against corruption, prevention and counteraction of corruption.

Постановка проблеми: Європейський досвід та досвід інших розвинених країн світу (США, Ізраїлю, Південної Кореї, Японії) переконливо свідчить, що завдання боротьби з корупцією успішно вирішуються переважно за рахунок ефективної діяльності прокуратури, поліції та окремих спеціалізованих підрозділів безпосередньо в самих правоохоронних органах, а також усіх інших правоохоронних та управлінських структур держави і громадських формувань. Але для цього потрібно проводити успішну соціально-економічну політику, мати ефективну, демократичну і прозору систему державного управлін-

ня та незалежні у своїй службовій діяльності правоохоронні органи, укомплектовані високопрофесійними кадрами з належними повноваженнями і забезпечені адекватними ресурсами.

Функція координації діяльності правоохоронних органів з протидії злочинності і корупції з часу здобуття Україною незалежності у різні періоди покладалася на Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України та органи прокуратури. Комітет виконував функцію координації діяльності всіх державних органів, на які законом покладено обов’язки здійснювати

цю боротьбу, а його рішення визнавалися обов'язковими для виконання державними органами і посадовими особами, до яких вони звернені. Проте у 2001 році з прийняттям Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про прокуратуру” остаточно закріплено на законодавчому рівні координаційну функцію прокуратури з боротьби зі злочинністю.

Важливим етапом протидії корупції стало прийняття 2014 року низки нових антикорупційних законів, дія яких покликана зумовити вдосконалення системи запобігання і протидії корупції в Україні. Зокрема, було прийнято закони України “Про запобігання корупції”, “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” та “Про Національне антикорупційне бюро України”.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Принципи організації діяльності правоохоронної системи України та окремих правоохоронних органів, а також окремі питання діяльності Національного антикорупційного бюро України розглядали у своїх наукових працях В. В. Галуцько, Р. В. Ігонін, Е. С. Дмитренко, В. В. Ковальська, А. М. Куліш, І. Е. Данильєва, В. І. Малуґа, Ю. М. Дьомін, Д. В. Приймаченко, П. В. Шумський, М. К. Якимчук, С. П. Погребняк, Р. В. Гречанюк, З. А. Загинеї, О. М. Юрченко, Ю. П. Битяк та ін.

Мета статті — розглянути особливості організації діяльності Національного антикорупційного бюро України та визначити його місце

в системі органів державної влади України.

Виклад основного матеріалу. За своїм адміністративно-правовим статусом Національне антикорупційне бюро України визначається як правовий інститут, що складається з наступних елементів:

- функції, компетенція та гарантії їх реалізації;
- структура, порядок створення і принципи діяльності;
- юридична відповідальність.

Усі ці елементи закріплені в нормах адміністративного права.

Згідно із Законом “Про Національне антикорупційне бюро України” НАБУ утворюється Президентом України відповідно до цього та інших законів України [1]. Діяльність НАБУ здійснюється його Директором, який також призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України в порядку, визначеному цим Законом. У цьому є певна небезпека, адже стаття 106 Конституції України містить вичерпний перелік повноважень Президента, і в ній такі його повноваження відсутні, про що неодноразово наголошувалося у науковій літературі [2, с. 57]. Згідно зі ст. 8 Конституції України їй приписи мають найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Оче-

видно, що в такій ситуації легітимність органу, створеного всупереч Основному Закону, перебуває під питанням. Вбачається, що вирішення цього питання може бути здійснено шляхом внесення необхідних змін до Конституції України.

Національне бюро є юридичною особою публічного права, яка складається з центрального і територіальних управлінь, а їх структуру та штатну чисельність для забезпечення виконання своїх завдань затверджує Директор НАБУ.

До структури управлінь НАБУ згідно із законом можуть входити: підрозділи детективів, що здійснюють оперативно-розшукові та слідчі дії; інформаційно-аналітичні і оперативно-технічні підрозділи; підрозділи, що здійснюють виявлення майна, яке може бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації; підрозділи швидкого реагування, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та забезпечення безпеки працівників; підрозділи представництва інтересів в іноземних юрисдикційних органах; експертні, фінансові, кадрові та інші підрозділи. Слід зазначити, що в структурі НАБУ кожен підрозділ відповідає за здійснення відведених йому функцій та звітує про результати проведеної діяльності його Директорові. Право на призначення до складу органу чи заміщення відповідної посади має лише Директор зазначеного органу. За його наказами затверджується штатний розпис і структура загалом. Станом на сьогодні утворено 3 територіальних управлінь НАБУ: Львівське, Одеське та Харківське. Директори терито-

ріальних управлінь НАБУ призначаються на посаду та звільняються з посади Директором НАБУ, що є додатковим підтвердженням незалежності та організаційної і структурної автономії НАБУ.

Інститут детектива Національного антикорупційного бюро України є новим у системі органів досудового розслідування. Діяльність детективів НАБУ спрямована на розслідування вже вчинених злочинів. Але останніми роками багато науковців наголошують на доцільності розширення повноважень детективів у напрямі запобігання вчиненню злочинів, аж до створення окремого підрозділу детективів, основним призначенням яких буде не здійснення кримінального переслідування, а запобігання корупції, тобто виявлення злочинів на стадії готування [3, с. 352].

Корупція має багато форм. Часто вона розглядається як проблема, яка в основному зачіпає країни, що розвиваються. Але хоча шкода, яку вона заподіює, збільшується у бідніших країнах, корупція не має національних кордонів — її можна виявити де завгодно.

Важливим напрямом діяльності НАБУ є міжнародне співробітництво. Протягом 2017–2018 рр. НАБУ уклало ряд угод про співробітництво із компетентними органами інших держав та іншими інституціями. Серед них Угода про надання консультативних послуг із Базельським інститутом управління (Міжнародним центром з повернення активів) (2017); Угода про співробітництво з Естонським центром Східного партнерства (2017); Меморандум про взаєморозуміння з ФБР (Відділ по

боротьбі з міжнародною корупцією) (2017); Угода з Національним антикорупційним директором у системі прокуратури при Вищому касаційному суді Румунії (2017); Угода з Центральним антикорупційним бюро Республіки Польща (2017); Угода про співробітництво з Національним антикорупційним центром Республіки Молдова у сфері запобігання та протидії корупції (2018); Меморандум про Взаєморозуміння між Національним антикорупційним бюро України та Європейським інвестиційним банком (2018).

В Україні НАБУ взаємодіє з Національним банком України, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, Національним агентством з питань запобігання корупції, органами Державної прикордонної служби, органами державної податкової і митної служби, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, та іншими державними органами.

Взаємодію у межах кримінального провадження НАБУ здійснює із самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України — Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою. Адже саме на цей підрозділ покладається здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України,

підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Слідчі та оперативні підрозділи органів Національної поліції, Служби безпеки України, Державної фіскальної служби України та Державного бюро розслідувань також є суб'єктами взаємодії з Національним антикорупційним бюро України у межах кримінального провадження з питань, пов'язаних з витребуванням кримінальних проваджень та оперативно-розшукових справ за рішенням Директора Бюро, погодженим із прокурором.

Національне антикорупційне бюро України від початку свого функціонування укладає з окремими державними органами угоди (меморандуми) про співпрацю та обмін інформацією. О. Скомаров називає таку взаємодію договірною і зазначає, що договірна взаємодія Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами є прикладом оптимального встановлення та удосконалення його зв'язків з метою виконання покладених завдань і функцій [4].

На відміну від договірної, ініціативна взаємодія НАБУ з іншими державними органами не передбачає укладення меморандумів та угод. Вона реалізується із застосуванням широкого кола прав Національного бюро, передбачених Законом України "Про Національне антикорупційне бюро України" та іншими нормативно-правовими актами.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, Національне антикорупційне бюро України є спеціально уповноваженим державним правоохоронним органом у сфері протидії корупції, що має особливий адміністративно-правовий статус і покликаний здійснювати попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами держави.

Визначено, що місце Національного антикорупційного бюро України в системі органів державної влади України визначається насамперед завданнями Бюро, визначеними чинним законодавством України. На основі аналізу наукових джерел сформульовано позицію щодо спеціального статусу Національного антикорупційного бюро України, зумовленого його функціями, порядком створення, структурою, повноваженнями та принципами діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України” [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
2. *Козленко В. Г.* Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. Дніпропетровськ : ДДУВС, 2016. 22 с.

3. *Войтюк Р. В.* Порівняльний аналіз повноважень детектива Національного антикорупційного бюро України та комісара Незалежної антикорупційної комісії Гонконгу [Електронний ресурс] // *Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ.* 2017. № 1. С. 346–358. Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21S21P03=FI LA=&S21STR=Nvknuvs_2017_1_34
4. *Скомаров О. В.* Взаємодія Національного антикорупційного бюро України з іншими державними органами: особливості та класифікація [Електронний ресурс] // *Верховенство права.* 2017. № 1. Режим доступу: <http://sd-vp.info/2016/vzayemodiya-natsionalnogo-antikoruptsiynogo-byuro-ukrayiniz-inshimi-derzhavnimi-organami-osoblivosti-ta-klasifikatsiya/>

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy “Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy” [Law of Ukraine “On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine”]. (n.d). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> [in Ukrainian].
2. *Kozlenko V. H.* (2016). *Administrativno-pravovi osnovy diialnosti Natsionalnoho antykoruptsiynoho biuro Ukrainy* [Administrative and legal bases of activity of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine]. Extended abstract of candidate’s thesis. Dnipropetrovsk: DSUIA [in Ukrainian].
3. *Voitiuk R. V.* (2017). *Porivnialnyi analiz povnovazhen detektyva Natsionalnoho antykoruptsiynoho biuro*

Ukrainy ta komisara Nezaleznoi antykoruptsiinoi komisii Honkonhu [Comparative analysis of the powers of the detective of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the Commissioner of the Independent Anti-Corruption Commission of Hong Kong]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav.* — Scientific bulletin of the National Academy of Internal Affairs, 1, 346-358. Retrieved from http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgi-irbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_

S 2 1 P 0 3 = F I L A = & 2 _
S21STR=Nvknuvs_2017_1_34 [in Ukrainian].

4. *Skomarov O. V.* (2017). *Vzaiemodiia Natsionalnoho antykoruptsiinoho biuro Ukrainy z inshymy derzhavnymy orhanamy: osoblyvosti ta klasyfikatsiia* [Interaction of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine with other state bodies: features and classification]. *Verkhovenstvo prava. — Rule of Law*, 1. Retrieved from <http://sd-vp.info/2016/vzayemodiya-natsionalnogo-antikoruptsiinogo-byuro-ukrayini-z-inshimi-derzhavnymi-organami-osoblyvosti-ta-klasifikatsiya/> [in Ukrainian].