

**Харківський національний університет внутрішніх справ  
Міністерство внутрішніх справ України**

**Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського  
Міністерство освіти і науки України**

*Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису*

**ОСИПЧУК РОМАН СЕРГІЙОВИЧ**

УДК 342.922.072.22(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ  
ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У НАЦІОНАЛЬНОМУ  
АНТИКОРУПЦІЙНОМУ БЮРО УКРАЇНИ**

Спеціальність 081 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ Р. С. Осипчук

Науковий керівник: **Ляшко Олександр Олександрович**,  
кандидат юридичних наук

## АНОТАЦІЯ

**Осипчук Р. С. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції у Національному антикорупційному бюро України.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право». – Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, Київ, 2021; Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2021.

Дисертацію присвячено теоретико-правовому аналізу системи адміністративно-правових заходів запобігання та протидії корупції в Національному антикорупційному бюро України і пошуку оптимальних шляхів посилення антикорупційного потенціалу НАБУ з урахуванням кращих світових практик.

З цією метою автором досліджено сутнісні ознаки корупції та детермінанти корупції у правоохоронних органах; охарактеризовано антикорупційну діяльність; визначено особливості адміністративно-правового статусу НАБУ; розкрито сутність і зміст антикорупційної політики НАБУ; охарактеризовано структуру системи антикорупційного менеджменту НАБУ та досліджено її елементи; у контексті зовнішнього контролю ефективності системи антикорупційного менеджменту охарактеризовано незалежне експертне оцінювання (зовнішній аудит) ефективності діяльності НАБУ.

У роботі проаналізовано наукові підходи до розуміння терміна «корупція» з точки зору доктринального та легального підходів стосовно формування наукового поняття, виділено обов'язкові елементи корупції. Виокремлено ознаки, за допомогою яких можна ідентифікувати корупцію, а також запропоновано визначення поняття корупції у правоохоронних органах, згідно з яким це – деструктивні процеси, обумовлені конфліктом приватного та публічного інтересів, що полягає у використанні працівниками правоохоронного органу наданих службових повноважень і авторитету представників влади з метою одержання неправомірної вигоди, які, характеризуючись системністю та ієрархічністю, вражають усі рівні

управління, руйнуючи інституційну цілісність і операційну спроможність органу, знищують його правоохоронний потенціал.

На основі аналізу наукових джерел визначено, що детермінантами корупції у правоохоронних органах є: недостатній рівень соціально-матеріального забезпечення працівників, недоліки кадрової політики, несприятливий морально-психологічний клімат, професійна деформація, толерантність до корупції. Важливу роль серед таких факторів відіграють детермінанти соціального характеру, що перебувають у зоні відповідальності держави, яка має забезпечити гідні умови проходження служби та належні соціальні гарантії для працівників правоохоронних органів.

На прикладі діяльності НАБУ доведено, що ефективна система запобігання та протидії корупції в органі, інтегрована у загальнонаціональну антикорупційну систему, в поєднанні з достатнім матеріально-технічним забезпеченням функціонування органу та високим рівнем заробітних плат (грошового забезпечення) працівників з боку держави усуває і соціальні, й інституційні детермінанти корупції. Про це свідчить те, що за весь період діяльності НАБУ не зафіксовано жодного факту притягнення працівників цього правоохоронного органу до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

Розглянуто науковий доробок вітчизняних вчених, за підсумками чого запропоновано розуміти антикорупційну діяльність як систему заходів запобігання та протидії корупції, які реалізуються в межах антикорупційної політики держави на всіх рівнях державного й соціального управління та які в сукупності заохочують до правомірної поведінки, усувають причини й умови вчинення корупційних діянь і забезпечують невідворотність відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень. Визначено стадії та завдання антикорупційної діяльності НАБУ.

На підставі аналізу розглянутих наукових позицій стосовно особливостей адміністративно-правового статусу НАБУ зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус цього правоохоронного органу – це його правове становище в системі органів державної влади, яке характеризується такими структурними елементами, як: мета, завдання, функції, принципи та гарантії діяльності (цільовий

блок); порядок створення, реорганізації, ліквідації, організаційна побудова, функціональна підпорядкованість, порядок взаємодії та координації (структурно-організаційний блок); права й обов'язки (блок компетенцій). При цьому особливості адміністративно-правового статусу НАБУ визначені, зокрема: 1) інституційною незалежністю в системі органів державної влади; 2) специфікою цілей, завдань і компетенції, які обумовлені тим, що це – державний правоохоронний орган та спеціалізована антикорупційна інституція; 3) особливими гарантіями діяльності.

Обґрунтовано, що антикорупційна політика НАБУ є складовою державної антикорупційної політики, що зумовлює її підпорядкованість стратегічним цілям державної антикорупційної політики, завданням, визначеним в урядовій програмі з її реалізації, а також інтегративний взаємозв'язок антикорупційних заходів на загальнодержавному й інституційному рівнях.

Виокремлено сукупність заходів, які в комплексі становлять систему антикорупційного менеджменту НАБУ, що здійснюється відповідно до положень міжнародного стандарту ISO 37001:2016 «Anti-bribery management systems» та як складова системи управління НАБУ об'єднаний із системою внутрішнього контролю, в основу якої закладено ризик-орієнтований підхід.

Встановлено, що до структури антикорупційного менеджменту НАБУ належать такі елементи: воля та лідерство вищого керівництва; антикорупційна програма; підрозділ, який відповідає за реалізацію антикорупційної політики НАБУ (підрозділ комплаєнса); управління корупційними ризиками; система внутрішнього контролю та внутрішній аудит; прозора кадрова політика; правила врегулювання конфлікту інтересів; комунікація (інформування) та антикорупційне навчання; заходи запобігання порушенням пов'язаних осіб, які діють в інтересах чи від імені підприємства; заохочення та захист викривачів корупції; заходи реагування на факти корупційних і пов'язаних з ними порушень; оцінювання дієвості, періодичний перегляд і вдосконалення системи. Шляхом надання зазначеним складовим загальної характеристики визначені їхнє змістовне наповнення і роль, яку вони відіграють у системі заходів запобігання та протидії корупції в НАБУ.

Досліджено міжнародні й національні стандарти, які регулюють основи ризик-

менеджменту (управління ризиками) та їхню еволюцію. Виділено спільні та відмінні ознаки положень зазначених стандартів, а також розробленої на їхній підставі методології в частині визначення понять ризику та ризик-менеджменту. Проаналізовано процес управління корупційними ризиками в НАБУ.

Зроблено висновок, що взаємодія з особами, які викривають корупційні практики всередині правоохоронного органу, є невід'ємною складовою ефективною системи заходів запобігання корупції, що відповідає кращим практикам і міжнародним стандартам у цій сфері. Досліджено наукові підходи й особливості національного законодавства та внутрішніх документів НАБУ, які розкривають істотні ознаки терміна «викривач», порядок і принципи взаємодії з цією категорією осіб.

Здійснено науковий аналіз превентивно-виявляючих заходів внутрішнього контролю за дотриманням працівниками НАБУ вимог антикорупційного законодавства, а саме: заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; здійснення перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад у НАБУ; проведення перевірок на доброчесність, моніторинг способу життя працівників НАБУ та здійснення заходів фінансового контролю.

Сформульовано позицію, згідно з якою НАБУ – єдиний у вітчизняній правоохоронній системі орган, що впровадив комплексну систему проведення перевірок на доброчесність працівників, зокрема й «ініціативний» підхід, і має унікальний досвід моделювання ситуацій у межах відповідних заходів перевірки, який ґрунтується на кращих світових практиках і повністю відповідає позиціям ЄСПЛ.

Встановлено, що моніторинг способу життя є однією з новел антикорупційного законодавства, але з точки зору дотримання вимог принципу правової визначеності він характеризується фрагментарністю правового регулювання та термінологічною невизначеністю (зокрема, не передбачено нормативне визначення ключової складової «спосіб життя»).

Наголошено, що одним з основних принципів діяльності НАБУ є підконтрольність суспільству та підзвітність визначеним законом державним органам. Водночас до гарантій незалежності НАБУ законодавець відносить заборону

незаконного втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у його діяльність.

Проаналізовано сутність термінів «громадський контроль» і «цивільний контроль», запропоновано визначення громадського контролю за діяльністю НАБУ як встановленої законом діяльності представників громадськості, яка реалізується у різних формах, а саме: функціонування Ради громадського контролю при НАБУ, діяльність якої спрямована на підвищення рівня ефективності власне діяльності НАБУ шляхом безпосередньої участі в процедурах формування кадрового його складу, дисциплінарних провадженнях, формуванні антикорупційної політики органу; організації системи внутрішнього контролю НАБУ; контролю за прозорістю в діяльності НАБУ, з'ясування наявних у діяльності НАБУ проблем з подальшим моніторингом змін, що відбулися, та результатів таких змін.

На підставі аналізу наукових підходів до визначення поняття «ефективність діяльності правоохоронного органу» зроблено висновок, що оцінювання діяльності правоохоронних органів у контексті зовнішнього контролю ефективності системи антикорупційного менеджменту полягає в діагностиці ступеня досягнення цільових (фактичне досягнення задекларованих цілей) і функціональних (виконання поточних завдань у штатному режимі) результатів правоохоронної діяльності. При цьому ефективність діяльності правоохоронних органів має три аспекти: технологічний, економічний та соціальний.

Визначено, що під час проведення незалежної зовнішньої оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ вирішальну роль відіграють такі категорії, як: економічність – мінімізація затрат; ефективність – досягнення максимальних результатів (кількість, якість продукту) при визначеному обсязі ресурсів; результативність – максимальне досягнення мети діяльності.

Розроблено низку пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення нормативного забезпечення, теоретичного обґрунтування та практичного впровадження системи антикорупційних заходів.

**Ключові слова:** Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), правоохоронні органи, корупція, детермінанти корупції, антикорупційна діяльність, міжнародний стандарт, антикорупційний менеджмент, викривач, перевірка на добросовісність, громадський контроль.

## ABSTRACT

**Osypchuk R. S. Administrative and legal measures of countering corruption in the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.** – *Qualifying scientific paper as a manuscript.*

The thesis for a PhD degree in the field of expertise 08 “Jurisprudence” by the specialty 081 “Law”. – V. I. Vernadsky Taurida National University, Kyiv, 2021; Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2021

The dissertation is devoted to the theoretical and legal analysis of the system of administrative and legal measures to prevent and combat corruption within the NABU and to find optimal ways to strengthen the anti-corruption potential of the NABU, taking into account the best world practices.

To this end, the author has investigated the essential features of corruption and determinants of corruption in law enforcement agencies; characterized anti-corruption activities; determined the peculiarities of the administrative and legal status of the NABU; revealed the essence and content of the NABU’s anti-corruption policy; characterized the structure of the NABU’s anti-corruption management system and investigated its elements; in the context of external control over the effectiveness of the anti-corruption management system, characterized an independent expert evaluation (external audit) of the effectiveness of NABU’s activities.

The paper analyzes scientific approaches to understanding the term “corruption” in terms of doctrinal and legal approaches to the formation of the scientific concept, highlights the mandatory elements of corruption. The features that can be used to identify corruption have been distinguished, as well as the definition of corruption in law enforcement agencies has been proposed, according to which it is a destructive process caused by a conflict of private and public interests, which consists in the use of law

enforcement officers of vested official powers and authority of government officials in order to obtain illegal benefits, which, being characterized by systemacity and hierarchical pattern, affect all levels of government, destroying the institutional integrity and operational capacity of the body, destroy its law enforcement potential.

Based on the analysis of scientific sources, it is determined that the determinants of corruption in law enforcement agencies are: insufficient level of social and material support of employees, shortcomings of personnel policy, unfavorable moral and psychological climate, professional deformation, tolerance to corruption. An important role among such factors is played by determinants of a social nature, which are in the area of responsibility of the state, which must provide decent conditions of service and appropriate social guarantees for law enforcement officers.

It is proved on the example of the NABU's activity that an effective system of prevention and counteraction of corruption within the body, integrated into the national anti-corruption system, combined with sufficient logistics of the body and a high level of salaries (cash security) of employees eliminates both social and institutional determinants of corruption. This is evidenced by the fact that during the entire period of the NABU's activity no fact of bringing employees of this law enforcement body to justice for committing corruption offenses was recorded.

The scientific achievements of domestic scientists are considered, as a result of which it is proposed to consider anti-corruption activities as a system of measures to prevent and combat corruption, which are implemented within the anti-corruption policy of the state at all levels of public and social administration and which together encourage lawful conduct, eliminate the causes and conditions of corruption and ensure the inevitability of liability for corruption and corruption-related offenses. Stages and tasks of the NABU's anti-corruption activity are determined.

Based on the analysis of the considered scientific positions on the peculiarities of the administrative and legal status of the NABU, it is concluded that the administrative and legal status of this law enforcement body is its legal position in the system of public authorities, which is characterized by such structural elements as: goal, tasks, functions, principles and guarantees of activity (target block); the order of creation, reorganization,

liquidation, organizational structure, functional subordination, the order of interaction and coordination (structural and organizational block); powers and responsibilities (competence block). The peculiarities of the administrative and legal status of the NABU are defined, in particular, by: 1) institutional independence in the system of public authorities; 2) specifics of the goals, objectives and competencies, which are stipulated by the fact that it is a state law enforcement body and a specialized anti-corruption institution; 3) special guarantees of activity.

It is substantiated that the NABU's anti-corruption policy is a component of the state anti-corruption policy which determines its subordination to the strategic goals of the state anti-corruption policy, the tasks defined in the government program for its implementation, and the integrative relationship of anti-corruption measures at the national and institutional levels.

A set of measures that together make up the NABU's anti-corruption management system is distinguished, which is carried out in accordance with the provisions of the international standard ISO 37001:2016 «Anti-bribery management systems», and as part of the NABU management system is combined with an internal control system based on a risk-oriented approach.

It is found that the structure of the NABU's anti-corruption management consists of the following elements: will and leadership of senior management; anti-corruption program; unit responsible for the implementation of the NABU's anti-corruption policy (compliance unit); corruption risk management; internal control system and internal audit; transparent personnel policy; rules for resolving conflicts of interest; communication (information) and anti-corruption training; measures to prevent violations of related parties acting in the interests or on behalf of the entity; encouragement and protection of whistleblowers; measures to respond to corruption and related violations; performance evaluation, periodic review and improvement of the system. By providing these components with a general description, their content and the role they play in the system of measures to prevent and combat corruption within the NABU are determined.

International and national standards that regulate the basics of risk management and their evolution are studied. The common and different features of the provisions of

these standards, as well as the methodology developed on their basis in terms of defining the concepts of risk and risk management are distinguished. The process of corruption risk management within the NABU is analyzed.

It is concluded that cooperation with those who expose corrupt practices within the law enforcement body is an integral part of an effective system of anti-corruption measures that meets best practices and international standards in this area. The scientific approaches and peculiarities of the national legislation and internal documents of the NABU, which reveal the essential features of the term «whistleblower», the order and principles of interaction with this category of persons, are studied.

The scientific analysis of preventive and revealing measures of internal control over observance by the NABU's employees of requirements of the anti-corruption legislation is carried out, namely: measures to prevent and resolve conflicts of interest; conducting an inspection of persons applying for positions in the NABU; conducting integrity checks, monitoring the lifestyle of the NABU's employees and implementing financial control measures.

It is stated that the NABU is the only body in the domestic law enforcement system that has implemented a comprehensive system of inspections of employee integrity, including an «initiative» approach, and has unique experience in modeling situations within the relevant inspection measures which is based on world best practices and fully corresponds to the positions of the ECtHR.

It is found that lifestyle monitoring is one of the novelties of anti-corruption legislation, but from the point of view of compliance with the principle of legal certainty it is characterized by fragmentary legal regulation and terminological uncertainty (in particular, there is no normative definition of the key component «lifestyle»).

It is emphasized that one of the main principles of the NABU's activity is submission to public control and accountability to state bodies determined by law. At the same time, the legislator refers to the guarantees of the NABU independence the prohibition of illegal interference of state bodies, local self-government bodies, their officials, political parties, public associations, other individuals or legal entities with its activities.

The essence of the terms «public control» and «civil control» is analyzed, the definition of public control over the activities of the NABU as a statutory activity of members of the public, which is implemented in various forms, is proposed, namely: functioning of the Public Control Council at the NABU the activity of which is aimed at increasing the level of efficiency of the NABU's activity by direct participation in the procedures of its personnel formation, disciplinary proceedings, formation of the body's anti-corruption policy; organization of the NABU internal control system; control over transparency in the activities of the NABU, clarification of existing problems in the activities of the NABU with further monitoring of changes that have occurred and the results of such changes.

Based on the analysis of scientific approaches to the definition of «law enforcement efficiency» it is concluded that the evaluation of law enforcement in the context of external control of the effectiveness of anti-corruption management system consists in diagnosing the degree of achievement of target (actual achievement of the declared goals) and functional (performance of current objectives in a regular mode) results of law enforcement activity. The effectiveness of law enforcement has three aspects: technological, economic and social.

It is determined that during the independent external evaluation (audit) of the effectiveness of the NABU's activities, a crucial role is played by categories such as: cost effectiveness – minimization of costs; efficiency – achievement of maximum results with a certain amount of resources; productivity – maximum achievement of the mission.

A number of proposals and recommendations aimed at improving the regulatory framework, theoretical justification and practical implementation of the system of anti-corruption measures have been developed.

**Keywords:** National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU), law enforcement agencies, corruption, determinants of corruption, anti-corruption activities, international standard, anti-corruption management, whistleblower, integrity check, public control.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ***Статті у фахових наукових виданнях України:*

1. Осипчук Р. С. Особливості адміністративно-правового статусу національного антикорупційного бюро України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 1. Т. 4. С. 15–169.
2. Осипчук Р. С. Заходи внутрішнього контролю за дотриманням працівниками Національного антикорупційного бюро антикорупційного законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 273–276.
3. Осипчук Р. С. Загальна характеристика системи антикорупційного менеджменту Національного антикорупційного бюро України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 1. Т. 2. С. 109–113.
4. Осипчук Р. Громадський контроль як вид заходів зовнішнього контролю за Національним антикорупційним бюро України. *Юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 381–388.

*Стаття в іноземному періодичному виданні:*

5. Osypchuk R. S. Monitoring of the lifestyle of an employee of the national anti-corruption bureau of Ukraine as a tool for preventing corruption. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 3. С. 56–61.

*Опубліковані наукові праці апробаційного характеру:*

6. Осипчук Р. С. Актуальні питання проведення незалежної щорічної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України: організаційно-правовий аспект. *Україна в системі сучасного міжнародного правопорядку та європейської інтеграції: загальнотеоретичні та практичні проблеми* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 18 грудня 2018 р. Київ : Таврійській національний університет імені В. І. Вернадського, 2018. 204 с. С. 179–181.

7. Осипчук Р. С. Перевірка доброчесності: проблеми нормативного врегулювання та практичної реалізації. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. : у 2-х ч., м. Харків 19–20 квітня 2019. Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. Ч. 2. 104 с. С. 27–30.

8. Осипчук Р. С. Особливості взаємодії з викривачами корупції у Національному антикорупційному бюро України. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 25 лютого 2021 р. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2021, 319 с. С. 314–317.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>15</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У НАЦІОНАЛЬНОМУ АНТИКОРУПЦІЙНОМУ БЮРО УКРАЇНИ.....</b>	<b>27</b>
1.1 Сутність і детермінанти корупції у правоохоронних органах.....	27
1.2 Поняття та загальна характеристика антикорупційної діяльності.....	43
1.3 Особливості адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України як суб'єкта антикорупційної діяльності.....	51
1.4 Антикорупційна політика Національного антикорупційного бюро України.....	63
Висновки до розділу 1.....	80
<b>РОЗДІЛ 2. СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЗАХОДАМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У НАЦІОНАЛЬНОМУ АНТИКОРУПЦІЙНОМУ БЮРО УКРАЇНИ.....</b>	<b>85</b>
2.1 Загальна характеристика системи антикорупційного менеджменту Національного антикорупційного бюро України.....	85
2.2 Управління корупційними ризиками в діяльності Національного антикорупційного бюро України.....	109
2.3 Взаємодія з викривачами корупції у Національному антикорупційному бюро України.....	125
2.4 Заходи внутрішнього контролю за дотриманням працівниками Національного антикорупційного бюро України вимог антикорупційного законодавства.....	138
Висновки до розділу 2.....	166
<b>РОЗДІЛ 3. ЗОВНІШНІЙ КОНТРОЛЬ ТА ЕКСПЕРТНЕ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ЗАХОДІВ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У НАЦІОНАЛЬНОМУ АНТИКОРУПЦІЙНОМУ БЮРО УКРАЇНИ.....</b>	<b>172</b>
3.1 Сутність, види та особливості зовнішнього контролю в системі заходів запобігання і протидії корупції у Національному антикорупційному бюро України.....	172
3.2 Незалежне експертне оцінювання (зовнішній аудит) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України як новітній елемент зовнішнього контролю.....	185
Висновки до розділу 3.....	196
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>202</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>210</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>232</b>

## ВСТУП

**Актуальність обраної тематики.** Політичні та суспільні перетворення, що відбулися в Україні в результаті подій 2014 року, сприяли оновленню антикорупційного законодавства та запровадженню спеціалізованих антикорупційних інституцій, які мають стати рушійною силою для досягнення стратегічної мети – подолання корупції як системного явища, що загрожує національній безпеці. Чільне місце в системі новостворених органів посідає Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) як державний правоохоронний орган нової формації. Завдання НАБУ – протидіяти кримінальним корупційним правопорушенням, які вчиняють вищі посадові особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Водночас усвідомлення того, що ефективність діяльності цього правоохоронного органу багато в чому залежить від здатності протидіяти зовнішнім і внутрішнім чинникам, спрямованим на послаблення його антикорупційного потенціалу, зокрема корупційним проявам як з боку працівників органу, так і осіб, зацікавлених у дискредитації НАБУ як флагмана вітчизняного антикорупційного руху, актуалізувало пошук шляхів для створення та розвитку в НАБУ ефективної системи заходів запобігання та протидії корупції, що має запобігти спробам розхитати та вивести з ладу налагоджений механізм діяльності НАБУ, а також забезпечити його операційну спроможність та інституційну незалежність.

Відповідно до положень чинного законодавства та міжнародних стандартів у сфері запобігання та протидії корупції антикорупційний інструментарій становлять: заходи з реалізації загальної відомчої політики НАБУ щодо запобігання та протидії корупції, зокрема й розроблення та впровадження системи виявлення й управління ризиками в діяльності НАБУ; здійснення контролю за дотриманням працівниками правил етичної поведінки, дотриманням процедури та термінів декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру; недопущення виникнення (мінімізація ймовірності виникнення) випадків конфлікту інтересів; проведення перевірок на доброчесність і моніторингу способу життя працівників НАБУ; співпраця з працівниками НАБУ, які повідомляють про вчинення протиправних дій,

зокрема й корупційних, іншими працівниками, та захист таких осіб; здійснення досудового розслідування й оперативно-розшукової діяльності; проведення внутрішніх розслідувань; здійснення внутрішнього аудиту та забезпечення інформаційної безпеки діяльності НАБУ тощо.

Ключову роль у реалізації відповідних заходів відіграє підрозділ внутрішнього контролю, повноваження якого безпосередньо визначені у ст. 27 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». Діяльність зазначеного підрозділу характеризується поліфункціональністю та має суттєві відмінності від діяльності підрозділів внутрішньої (власної) безпеки, які традиційно утворюються у правоохоронних органах.

Оскільки процес розбудови ефективної системи заходів запобігання та протидії корупції в НАБУ, який розпочався в умовах становлення інституції, ще триває, актуалізуються дослідження, спрямовані на комплексний і ґрунтовний аналіз зазначених заходів з використанням арсеналу адміністративно-правової науки, що дасть змогу систематизувати досвід НАБУ в цій сфері з метою його поширення серед інших органів державної влади, у тому числі правоохоронних, а також визначення можливих шляхів оптимізації та вдосконалення.

**Ступінь розробленості теми у вітчизняній науці.** Аналіз наукового доробку з досліджуваної проблематики свідчить, що теоретико-правовому аналізу питання адміністративно-правового регулювання протидії корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування приділено увагу в значній кількості робіт представників вітчизняної юридичної науки, таких як: В. Б. Авер'янов, С. М. Алфьоров, О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєв, О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, Ю. П. Битяк, К. Л. Бугайчук, О. Г. Боднарчук, О. Ю. Бусол, В. Д. Гвоздецький, В. Г. Горшенєв, Ю. В. Дмитрієв, Ю. Г. Дем'янчук, О. І. Добровольський, О. Ю. Дрозд, З. А. Загиней, В. О. Іванцов, М. В. Калатур, А. Т. Комзюк, Т. В. Корнякова, О. О. Косиця, О. М. Литвинов, І. О. Луговий, О. А. Мартиненко, М. І. Мельник, С. С. Мірошниченко, Є. В. Невмержицький, А. М. Новак, І. Д. Пастух, О. Я. Прохоренко, І. В. Піголенко, С. С. Рогульський, О. П. Рябченко, В. В. Сокурєнко, Є. Д. Скулиш, І. О. Теличкін, О. В. Терещук, О. В. Ткаченко,

В. М. Трепак, Т. В. Хабарова, В. В. Черней, С. О. Шатрава, Г. В. Шевчук, І. І. Яцків й інші.

Окрім того, протягом 2016–2020 років проведено низку дисертаційних досліджень за спеціальністю 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», присвячених адміністративно-правовому аспекту діяльності НАБУ: Козленко В. Г. «Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України» (2016); Скомаров О. В. «Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України» (2017); Комарова Ю. М. «Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України» (2018); Чібісов Д. О. «Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України» (2019); Ткаченко М. С. «Адміністративно-правове забезпечення взаємодії Національного антикорупційного бюро України з іншими правоохоронними органами» (2020). Предметом наукових досліджень у зазначених дисертаційних роботах є питання адміністративно-правового статусу, а також адміністративно-правового регулювання організації та функціонування НАБУ, які лише частково та фрагментарно охоплюють проблематику запобігання та протидії корупції в НАБУ. У 2020 році захищено дисертацію «Правове регулювання перевірки на добросовісність працівників Національного антикорупційного бюро України» (Браверман О. О.), яка є дотичною до теми цієї дисертації, але в ній розглянуто тільки окремих елемент системи адміністративно-правових засобів запобігання та протидії корупції в НАБУ. Водночас комплексне дослідження адміністративно-правових заходів запобігання та протидії корупції в НАБУ взагалі не здійснювалось.

Таким чином, необхідність підвищення рівня ефективності діяльності щодо запобігання та протидії корупції в НАБУ, вироблення ефективних механізмів усунення корупційних загроз і мінімізації їхніх негативних наслідків, наявність законодавчих та організаційних проблем у забезпеченні інституційної незалежності НАБУ, недостатність їхнього наукового опрацювання обумовлюють актуальність комплексного дослідження сутності й особливостей адміністративно-правових заходів запобігання та протидії корупції в НАБУ.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Роботу виконано відповідно до: п. п. 1.2, 4.2, 4.3 довгострокових пріоритетів діяльності уряду, закріплених у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України 12 червня 2020 року № 471; основних завдань реалізації стратегічних цілей, передбачених Стратегією комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 576-р; п. 5.10 Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015; п. п. 3.3, 4.2., 4.5 Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України 26 травня 2015 року № 287.

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* дослідження є здійснення комплексного теоретико-правового аналізу системи адміністративно-правових заходів запобігання та протидії корупції в НАБУ та розроблення практичних рекомендацій щодо посилення антикорупційного потенціалу НАБУ з урахуванням кращих світових практик.

Для досягнення зазначеної мети поставлені такі *завдання*:

- встановити сутнісні ознаки корупції та окреслити детермінанти корупції у правоохоронних органах;
- визначити поняття та охарактеризувати антикорупційну діяльність;
- дослідити та визначити особливості адміністративно-правового статусу НАБУ;
- розкрити сутність і зміст антикорупційної політики НАБУ;
- охарактеризувати та визначити структуру системи антикорупційного менеджменту НАБУ;
- дослідити загальні підходи й особливості управління корупційними ризиками в діяльності НАБУ;
- з'ясувати особливості взаємодії з викривачами корупції у НАБУ;

– окреслити систему заходів внутрішнього контролю за дотриманням працівниками НАБУ вимог антикорупційного законодавства й охарактеризувати її складові;

– розкрити сутність і визначити особливості заходів зовнішнього контролю в системі заходів запобігання та протидії корупції в НАБУ;

– охарактеризувати незалежне експертне оцінювання (зовнішній аудит) ефективності діяльності НАБУ в контексті зовнішнього контролю.

*Об'єкт дослідження* – правовідносини у сфері запобігання та протидії корупції в Національному антикорупційному бюро України.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в Національному антикорупційному бюро України.

**Методи дослідження.** Відповідно до мети та завдань дослідження в роботі використано сукупність методів і прийомів наукового пізнання – як загальнотеоретичних, так і спеціально-наукових. За допомогою гносеологічного методу охарактеризовано сутність і детермінанти корупції у правоохоронних органах (підрозділ 1.1)., визначено сутність антикорупційної діяльності, адміністративно-правового статусу, антикорупційної політики й охарактеризовано їхні особливості в контексті НАБУ (підрозділи 1.2–1.4). Із використанням логіко-семантичного методу сформульовано низку понять, зокрема, таких як: «корупція у правоохоронних органах», «антикорупційна діяльність», «адміністративно-правовий статус НАБУ», «антикорупційна політика НАБУ», «антикорупційний менеджмент НАБУ», «перевірка доброчесності працівників НАБУ», «моніторинг способу життя працівників НАБУ», «громадський контроль за діяльністю НАБУ» (підрозділи 1.1–1.4, 2.1, 2.4, 3.1). Використання методу системного аналізу дало змогу з'ясувати сутність корупції у правоохоронних органах та охарактеризувати антикорупційну діяльність, дослідити елементи адміністративно-правового статусу НАБУ, зміст і напрями антикорупційної політики НАБУ й охарактеризувати систему антикорупційного менеджменту НАБУ (підрозділи 1.1–1.4, 2.1, 2.4). Порівняльно-правовий метод використано з метою узагальнення світових практик і міжнародних

стандартів у сфері запобігання та протидії корупції й опрацювання можливостей його використання у діяльності НАБУ (підрозділи 1.4, 2.1–2.4, 3.2).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації становлять наукові праці фахівців у галузі філософії, теорії управління, загальної теорії держави і права, адміністративного права, публічного управління та адміністрування, інших правових наук, зокрема й зарубіжних дослідників. Нормативною основою роботи є Конституція України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, які регламентують антикорупційну діяльність. Під час дисертаційного дослідження використано також міжнародні стандарти та рекомендації провідних організацій у сфері запобігання та протидії корупції, досвід яких може бути використаний в Україні. Інформаційну й емпіричну основи дослідження становлять узагальнення практики діяльності НАБУ за 2015–2020 роки, довідкові видання, соціологічні матеріали.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що робота є однією з перших спроб комплексно та з використанням сучасних методів пізнання визначити сутність і особливості адміністративно-правових заходів запобігання та протидії корупції в НАБУ, що надало можливість обґрунтувати низку нових концептуальних положень і висновків, надати практичні рекомендації з досліджуваних питань. До найбільш значущих належать такі:

*вперше:*

– здійснено системний аналіз і сформульовано авторську позицію щодо поняття антикорупційної політики НАБУ, під якою пропонується розуміти визначені стратегічними цілями та завданнями державної антикорупційної політики мету, завдання, принципи та напрями антикорупційної діяльності НАБУ, спрямованої на ефективне запобігання і протидію корупції в НАБУ шляхом формування антикорупційної культури органу (культури доброчесності) на засадах дотримання вимог антикорупційного законодавства та правил корпоративної етики, створення сучасної системи антикорупційного менеджменту, а також поширення досвіду НАБУ в сфері запобігання та протидії корупції (антикорупційне просвітництво);

– розглянуто та систематизовано адміністративно-правові заходи запобігання і

протидії корупції в НАБУ через призму антикорупційного менеджменту як складової системи управління НАБУ, інтегрованої із системою внутрішнього контролю, в основу якої закладено ризик-орієнтований підхід, що забезпечує ефективну реалізацію антикорупційної політики НАБУ, ґрунтуючись на положеннях антикорупційного законодавства, міжнародних стандартах, передусім стандарті ISO 37001:2016 (Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use), рекомендаціях провідних організацій у сфері запобігання та протидії корупції та програми НАТО з розбудови доброчесності, цілісності, прозорості та зниження рівня корупційних ризиків (Building Integrity Program);

– визначено структуру системи антикорупційного менеджменту НАБУ й охарактеризовано такі її елементи, як: воля та лідерство вищого керівництва; антикорупційна програма; підрозділ, який відповідає за реалізацію антикорупційної політики НАБУ (підрозділ комплаєнса); управління корупційними ризиками; інтегрованість з системою внутрішнього контролю; прозора кадрова політика; правила врегулювання конфлікту інтересів; комунікація (інформування) та антикорупційне навчання; заходи запобігання порушенням пов'язаних осіб, які діють в інтересах чи від імені органу; заохочення та захист викривачів корупції; заходи реагування на факти корупційних і пов'язаних з ними порушень; оцінювання дієвості, періодичний перегляд і вдосконалення системи;

– виокремлено особливості адміністративно-правового статусу підрозділу внутрішнього контролю НАБУ, найбільш суттєвими з яких є: визначення завдань і повноважень на рівні закону; поліфункціональність, не притаманна підрозділам внутрішньої (власної) безпеки інших правоохоронних органів та уповноваженим підрозділам, які функціонують відповідно до Закону «Про запобігання корупції»; інтегрованість у системи внутрішнього контролю та антикорупційного менеджменту НАБУ як підрозділу комплаєнса;

– визначено особливості взаємодії з викривачами корупції в НАБУ, до яких, зокрема, віднесено: нормативне врегулювання такої взаємодії на рівні спеціальних норм у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» та внутрішніх нормативно-розпорядчих актів НАБУ, що є додатковою гарантією

інституційної незалежності НАБУ та захисту його працівників; імперативність законодавчої вимоги щодо інформування про протиправні дії інших працівників НАБУ;

– у контексті дослідження форм зовнішнього контролю ефективності системи заходів запобігання та протидії корупції в НАБУ розглянуто роль і особливості незалежного експертного оцінювання (зовнішнього аудиту) ефективності діяльності НАБУ. Доведено, що проведені протягом 2017–2020 років ініціативні незалежні експертні оцінювання ефективності функціонування НАБУ, зокрема системи заходів запобігання та протидії корупції, сприяли зміцненню операційної та інституційної незалежності НАБУ, а також розбудові та подальшому вдосконаленню системи антикорупційного менеджменту в НАБУ;

*удосконалено:*

– розуміння антикорупційної діяльності як системи заходів запобігання та протидії корупції, які реалізуються в межах антикорупційної політики держави на всіх рівнях державного та соціального управління та які у сукупності заохочують до правомірної поведінки, усувають причини й умови вчинення корупційних діянь і забезпечують невідворотність відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень;

– теоретичне уявлення про особливості адміністративно-правового статусу НАБУ як суб'єкта антикорупційної діяльності. Визначено, що зазначені особливості обумовлені: 1) особливим місцем НАБУ в системі органів державної влади, оскільки орган не належить до жодної з гілок влади та не перебуває в адміністративному підпорядкуванні, що гарантує його інституційну незалежність та операційну самостійність; 2) специфікою цілей, завдань і компетенції з огляду на те, що НАБУ є державним правоохоронним органом і спеціалізованою антикорупційною інституцією; 3) особливими гарантіями діяльності НАБУ щодо конкурсних засад формування органу, зокрема й особливого порядку призначення та звільнення Директора НАБУ; правового, соціального захисту, забезпечення особистої безпеки, належних умов оплати праці працівників НАБУ; порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення НАБУ; заборонаю протиправного втручання в

його діяльність;

– підходи до оцінювання корупційних ризиків, яке з огляду на положення міжнародних стандартів у сфері ризик-менеджменту пропонується розглядати як процес управління корупційними ризиками, який має передбачати такі етапи, як: організаційно-підготовчі заходи; ідентифікація (виявлення) корупційних ризиків; оцінювання корупційних ризиків; визначення заходів реагування на корупційні ризики; моніторинг і періодичний перегляд. Зважаючи на викладене, визначено недоліки та шляхи вдосконалення управління корупційними ризиками у діяльності органів влади;

– теоретичний підхід до класифікації заходів внутрішнього контролю на: превентивні; директивні; виявляючі та коригувальні. Водночас встановлено, що на практиці наведена класифікація є умовною, адже ті чи інші заходи внутрішнього контролю можуть бути одночасно як превентивними, так і директивними, виявляючими або коригувальними. Зокрема, заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів за характером контрольних дій є комплексом управлінських дій і процесів, які охоплюють усі види заходів внутрішнього контролю – від запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом усунення ризиків, які можуть його спричинити, з подальшим дотриманням вимог щодо самостійного чи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, які мають директивно-коригувальний характер;

– розуміння громадського контролю за діяльністю НАБУ як визначену законом діяльність представників громадськості, яка реалізується у різноманітних формах, передусім у форматі діяльності Ради громадського контролю при НАБУ, спрямована на підвищення рівня ефективності його роботи шляхом безпосередньої участі в процедурах формування кадрового складу НАБУ, дисциплінарних провадженнях, формуванні антикорупційної політики органу; організації системи внутрішнього контролю НАБУ; контролю за прозорістю в діяльності НАБУ, виявлення проблем у його діяльності, зокрема й шляхом соціологічних опитувань і громадських обговорень, та підготовки пропозицій щодо усунення виявлених недоліків як на законодавчому, так і на відомчому рівнях, з подальшим моніторингом результативності змін, що відбулися;

*дістали подальший розвиток:*

– вчення про правову природу, сутність і детермінанти корупції у правоохоронних органах. Визначено, що під корупцією у правоохоронних органах варто розуміти деструктивні процеси, обумовлені конфліктом приватного та публічного інтересів, що полягає у використанні працівниками правоохоронного органу у власних інтересах наданих службових повноважень та авторитету представників влади з метою одержання неправомірної вигоди, які, характеризуючись системністю та ієрархічністю, вражають усі рівні управління, руйнуючи інституційну цілісність та операційну спроможність органу, знищують його правоохоронний потенціал;

– теоретичні уявлення про сутність і завдання державної антикорупційної політики, що дало змогу визначити специфічність мети й інструментарію антикорупційної політики, які обумовлюються феноменом корупції, яка за своєю природою є соціальним явищем, отже, невіддільна від суспільних процесів та історично супроводжує суспільство на усіх етапах його розвитку, що значно ускладнює ефективність боротьби з тим, що не сприймається суспільством як щось шкідливе та чужорідне. Таким чином, на сучасному етапі ідеологія державної антикорупційної політики має ґрунтуватися на превентивно-просвітницькому підході, який передбачає активне залучення громадянського суспільства та формування громадської думки з метою впливу на суспільну свідомість, яка толерує до корупції;

– підходи до проведення перевірок доброчесності та моніторингу способу життя працівників НАБУ. Це дало змогу дійти висновку, що зазначені заходи за своєю правовою природою не є оперативно-розшуковою діяльністю та не передбачають можливість обмеження конституційних прав. Окрім того, моделювання ситуацій у межах проведення перевірок доброчесності не може мати характер провокування особи на вчинення протиправних дій, а також переслідувати мету подальшого притягнення її до кримінальної чи адміністративної відповідальності. Також доведено, що складність і неоднорідність такої багаторівневої юридичної категорії як доброчесність, яка первісно має морально-етичну природу та постає певною етико-поведінковою матрицею, детермінує саме комплексний підхід до

перевірок доброчесності, зокрема й працівників НАБУ, який характеризується поліваріантністю форм і методів;

– наукові погляди на сутність конфлікту інтересів, що надало можливість сформулювати пропозиції щодо законодавчого врегулювання обставин, які містять ознаки конфлікту інтересів і виникають під час процесуальних відносин, зокрема й кримінального провадження, виключно в межах інституту відводу (самовідводу) суб'єктів провадження;

– уявлення про поняття корупційного ризику, яке відповідно до підходів, що склалися у сфері ризик-менеджменту, має визначатися через категорію «ймовірність», оскільки ризик завжди наявний в умовах невизначеності та характеризується небажаним відхиленням від поставлених цілей. У випадку корупційного ризику це відхилення є критичним, оскільки детермінується корупційним правопорушенням, що у випадку зі спеціалізованими антикорупційними інституціями, в тому числі НАБУ, цілями діяльності яких є саме протидія корупції, спотворює інституціональний аспект їхнього функціонування;

– доктринальні підходи до розуміння сутності аудиту ефективності в контексті зовнішнього контролю за діяльністю НАБУ відповідно до ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», що дало змогу віднести до предмета такого аудиторського дослідження: ступінь інституційної незалежності й операційної спроможності НАБУ; ступінь виконання та досягнення цілей, визначених у стратегічних і річних планах НАБУ; ефективність функціонування системи внутрішнього контролю НАБУ; ефективність планування та виконання бюджетних програм і результатів їхнього виконання; якість виконання покладених на НАБУ функцій і завдань, передусім досудового розслідування корупційних злочинів, які підслідні НАБУ; ризики, що негативно впливають (здатні вплинути) на ефективність діяльності НАБУ; ефективність діяльності керівництва, насамперед Директора НАБУ; соціальний та економічний ефекти від діяльності НАБУ.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що надалі вони можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – під час розроблення та вдосконалення теоретико-

правових питань антикорупційної політики, адміністративно-правових заходів запобігання та протидії корупції;

– правотворчості – в процесі наукової та правової експертизи проєктів законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері запобігання та протидії корупції;

– правозастосовній сфері – з метою покращення організації та функціонування системи антикорупційного менеджменту й системи внутрішнього контролю НАБУ (Акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у практичну діяльність Національного антикорупційного бюро України від 22 березня 2021 р. № 01/6536-13);

– навчальному процесі – під час викладання дисципліни «Адміністративне право», а також підготовки лекцій і навчальних посібників із цієї тематики.

**Апробація результатів дисертації.** Результати дослідження оприлюднено дисертантом у вигляді доповідей на науково-практичних конференціях «Україна в системі сучасного міжнародного правопорядку та європейської інтеграції: загальнотеоретичні та практичні проблеми» (м. Київ, 18 грудня 2018 р.), «Правові реформи в Україні: реалії сьогодення» (м. Харків, 19-20 квітня 2019 р.), «Верховенство права: Доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів» (м. Дніпро, 25 лютого 2021 р.).

**Публікації.** Основні положення, висновки та пропозиції, сформульовані за результатами дисертаційної роботи, відображено у п'яти наукових статтях, з яких чотири опубліковано у наукових виданнях України, визнаних фаховими з юридичних наук, одну – у науковому виданні іноземної держави з напрямку, за яким підготовлено дисертацію, а також у трьох тезах наукових доповідей.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається із вступу, трьох розділів, що об'єднують десять підрозділів, висновків, переліку використаних джерел (192 найменування на 22 сторінках), додатків на 13 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 244 сторінки, з них основний текст – 195 сторінок.

## РОЗДІЛ 1

# ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У НАЦІОНАЛЬНОМУ АНТИКОРУПЦІЙНОМУ БЮРО УКРАЇНИ

### 1.1 Сутність і детермінанти корупції у правоохоронних органах

Корупція є складним феноменом, одним з елементів соціальної дійсності, вплив якого поширюється на переважну частину населення практично в усіх країнах світу, девальвуючи систему соціальних цінностей і пріоритетів, потреб та інтересів, практично всіх сфер суспільного життя і форм суспільної свідомості. Як і будь-яке складне явище, корупція не має єдиного й універсального визначення. У науковій, навчальній і публіцистичній літературі наявна методологічна різноманітність підходів до розуміння корупції, відповідно, наявні різні її трактування. Так, на сучасному етапі розвитку досліджень із цієї проблематики досить складно сформулювати єдине визначення вказаного поняття. Водночас, як наголошує В. М. Трепак, необхідно здійснити аналіз різних підходів до розуміння означеного явища, а отже, правильного застосування терміна «корупція» [175, с. 182].

Дослідження значного наукового доробку вітчизняних вчених, які займалися вивченням феномену корупції [107; 106; 79; 45; 62; 71; 78; 124; 192; 169; 146; 151; 176; 184; 187; 16; 56; 175; 101; 7; 12; 24], дає змогу виокремити найбільш типові доктринальні підходи до розуміння сутності цього явища в різні часові періоди.

Так, незалежно від аспекту дослідження (кримінологічний, кримінально-правовий, адміністративно-правовий, соціально-політичний тощо), починаючи з другої половини 90-х років минулого століття і до сьогодні, обов'язковими елементами корупції, як правило, визначаються її соціальна складова, нерозривний зв'язок з владними інститутами, державним апаратом (управлінням), посадовим становищем носіїв такої влади, а також наявність у них приватного інтересу (особистої зацікавленості, інтересів третіх осіб), який суперечить інтересам держави та суспільства. Теза про сталість і послідовність доктринальних підходів до розуміння корупції у вітчизняній науці певним чином ілюструється викладенням думок

дослідників цього феномену за двадцятирічний період, який майже повністю збігається з періодом становлення незалежної України та розвитком її антикорупційного законодавства.

Так, С. В. Невмержицький у своєму дисертаційному дослідженні «Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні» надає визначення корупції як соціально небезпечному явищу, змістом якого є система негативних поглядів, настанов і діянь службових осіб інститутів влади й управління, державних і недержавних підприємств, організацій та установ, політичних партій і громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, групових або корпоративних інтересів шляхом використання свого службового становища всупереч інтересам суспільства та держави [107, с. 19]. Зауважимо, що позиція вченого, яку він виклав у монографічному дослідженні проблем корупції в 2008 році, з часом залишилася незмінною [106, с. 44].

Автори комплексного дослідження теоретико-методологічних засад корупції зазначають, що «корупція як соціально-економічне явище: соціально обумовлена (тобто є продуктом соціального життя); має свою соціальну вартість (тобто «ціну», яку платить суспільство за існування корупції); суттєво впливає на найважливіші соціальні процеси – економічні, політичні, правові та ін.; має історичні витоки і глобальний характер; є соціальним, економічним, політичним, правовим, психологічним і моральним явищем; має властивість постійно видозмінюватися відповідно до соціальних реалій» [79, с. 22].

Викладену позицію повністю поділяє В. Гвоздецький і В. Заросило, які наголошують на тому, що корупція є системним соціальним явищем, оскільки корупційні правопорушення не існують ізольовано від інших соціальних явищ, а органічно пов'язані з ними. Цей зв'язок проявляється у взаємодії корупції з іншими соціальними явищами. Корупція як явище постійно розвивається. Цей розвиток зумовлений трансформаційними процесами в суспільстві та процесами, які відбуваються у самому явищі. Отже, зміст корупції безпосередньо залежить від стану суспільства та його розвитку в конкретний проміжок часу. У зв'язку з цим слушною є позиція вказаних учених про те, що «сама сутність корупції залишається статичною, змінюються лише види корупційних правопорушень і форми їх прояву. Зміни у структурі корупції та у формі корупційних проявів, у свою чергу, детермінують

відповідні зміни у суспільстві. Взаємозв'язок серед окремих корупційних діянь полягає у тому, що, проявляючись у тій чи іншій формі, вони взаємно створюють сприятливі умови для появи інших» [45, с. 11]. Аналогічне бачення соціальної сутності корупції міститься у посібнику «Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби» [62, с. 13].

На думку І. М. Різак, «корупція – складне соціальне явище, що виникає в процесі реалізації владних відносин уповноваженими на це особами, які протиправно використовують надану їм владу для задоволення особистих інтересів (інтересів третіх осіб), а також для створення умов здійснення корупційних дій, приховування цих дій та сприяння їм» [78, с. 8].

І. В. Пиголенко визначає корупцію як «багатоаспектне, багаторівневе, системно організоване соціальне явище, що органічно інтегрує в собі як економічну, юридичну, етичну, так і соціальну складові. Вона пронизує всі сфери і підсистеми суспільного буття, зачіпає інтереси всіх соціальних груп, прошарків і класів суспільства, вражає економіку і політику, соціальну сферу та культуру. Це особлива форма протиправної діяльності, злочин проти суспільства, державної влади, інтересів державної служби всіх рівнів, взаємодія між посадовцем і особою, які добровільно вступили у змову. Звідси – незаконність отримання матеріальних і нематеріальних благ, формування аморального соціального середовища» [124].

І. Яцків наголошує, що корупція являє собою комплексне поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень: кримінально-правових; адміністративно-правових; дисциплінарних. Така ситуація пояснює наявність розмаїття визначень корупції різними авторами та проблеми з формулюванням загального, єдиного визначення цього явища. При цьому в адміністративно-правовому розумінні корупція є системою публічних відносин, заснованою на передбачених конкретним складом корупційного адміністративного правопорушення діяннях публічних посадових осіб [192, с. 89].

Варто зазначити, що корупційній проблематиці в адміністративно-правовому аспекті присвячено значний масив наукових досліджень дисертаційного рівня, автори яких пропонують власне бачення її сутності.

Зокрема, О. В. Терещук, досліджуючи питання адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, пропонує розглядати явище корупції

«у таких аспектах, як протизаконне діяння посадових осіб, спрямоване на особисте збагачення, та як стійкий зв'язок представників владно-управлінських структур зі злочинним середовищем і сприяння йому у протиправній діяльності шляхом використання наданих їм державою повноважень» [169, с. 14].

О. Я. Прохоренко визначає корупцію як «зловживання державною владою з метою особистої вигоди, як систему відносин, що допомагає власникам капіталу купувати все – пільги, вплив, закони, заступництво законодавчої, виконавчої та судової влади» [146, с. 16].

С. С. Рогульський пропонує визначати корупцію як незаконне прийняття майнових та немайнових послуг, благ і переваг особами, уповноваженими на виконання державних функцій, або особами, що відповідно до закону прирівнюються до них, із використанням свого правового статусу та пов'язаних із ним можливостей, а також підкуп зазначених осіб шляхом незаконного надання їм фізичними та уповноваженими представниками юридичних осіб цих благ, послуг і переваг з метою отримання від осіб, уповноважених на виконання державних функцій, або осіб, що прирівнюються до них, певних привілеїв [151, с. 10].

Р. М. Тучак, характеризуючи корупцію, робить акцент на трьох аспектах: «1) політичному, який виражається в проникненні осіб кримінальної орієнтації в структури політичної влади і використанні їх можливостей для задоволення своїх злочинних потреб; 2) соціально-економічному, що полягає у спотворенні (викривленні) корумпованим держапаратом соціально-економічних рішень держави, а також численних випадках допуску кримінальних елементів до економічних важелів управління, що характерно для сучасної України; 3) правовому, для якого характерне лобювання інтересів, гальмування прийняття необхідних законів і рішень або прийняття таких, що дають можливість їх необмеженого тлумачення і використання з кримінальною метою» [176, с. 22, 50].

О. В. Ткаченко вважає, що «корупція – це соціальне явище, яке складається із сукупності однорідних за суттю, протиправних дій наділеної державою владно-управлінськими повноваженнями особи, які виражаються у навмисному діянні, що порушує вимоги законодавства, з метою отримання для себе або наближеного кола осіб матеріальних чи нематеріальних благ, задоволення інших суб'єктивних потреб» [171, с. 39].

С. М. Алфьоров виокремлює такі характерні ознаки корупції в Україні: «1) вразила практично всі рівні державного апарату та, навіть, охопила управлінські структури приватного сектору; 2) виступає набагато ширшим явищем, аніж в розвинених країнах, де корупція зводиться переважно до політичних її проявів; 3) деякі її прояви вкорінюються у свідомості громадян як повсякденна норма суспільного життя, що зумовлює терпиме ставлення як до корупційних дій, так і до корумпованих осіб; 4) прояви корупції віддзеркалюють існуючий у суспільстві рівень моралі та правопорядку, а окрім цього ще й несуть в собі відбиток попередніх років та минулого досвіду про управлінські механізми; 5) постійно змінюється, пристосовується до вимог життя, набуває нових форм та проявів в обхід тих дій, що проти неї спрямовані; 6) значний вплив на розвиток корупції в Україні здійснила невміла політика переходу до ринкових відносин, де ринкові засади проникли навіть у ті сфери, що ні за яких обставин не можуть містити елементи ринку, зокрема, система людських цінностей щодо понять честі, гідності, обов'язку тощо; 7) однією із суттєвих характерних ознак корупції в Україні є її тісний зв'язок із непростим станом економіки в країні, що сприяє її збільшенню, оскільки в умовах постійного виживання, навіть людина, що визначально спрямована на чесне несення служби, в більшості випадків стає корумпованою; 8) в переважній більшості випадків стримуючим фактором вчинення корупційних правопорушень виступає можливе настання відповідальності, що на сьогоднішній день дедалі більше втрачає свою актуальність та залишає без покарання корумпованих осіб за вчинення корупційних дій» [16, с. 50–51].

О. І. Добровольський пропонує під поняттям «корупція» розуміти «соціально стійке протиправне явище, що відзначається підвищеною суспільною небезпекою, комплексним характером, специфічною сферою виникнення та проявляється в неправомірних діяннях (дії чи бездіяльності) посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, які, користуючись широким спектром своїх можливостей, обумовлених їх відомчим або міжгалузевим правовим статусом (компетенції, повноважень), збагачуються за рахунок отримання неправомірної вигоди для себе особисто чи в інтересах третіх осіб, в обмін на надання певних протизаконних пільг та привілеїв іншим особам, які пропонують посадовій особі ту чи іншу вигоду» [56, с. 29].

На думку В. М. Трепака, специфічними, ідентифікуючими ознаками корупції є: соціальне явище; системність; дисфункція процесів соціального управління в усіх сферах життя суспільства як наслідок корупції; прояв як множинність корисливих зловживань службовими повноваженнями в державному, муніципальному та приватному секторах різних форм підкупу-продажності службовців. Усвідомлюючи неповноту та не претендуючи на вичерпність запропонованої дефініції, автор пропонує визначити корупцію як соціальне, системне явище, що полягає в неправомірному використанні особами, які мають владні чи управлінські повноваження, власного становища, статусу, авторитету в особистих або корпоративних інтересах, що призводить до розкладання, деградації влади та соціального управління [175, с. 191–192].

С. С. Мірошніченко, аналізуючи висловлені в правовій літературі погляди на корупцію в правоохоронних органах, визначає її як «деструктивне соціальне явище, що охоплює всю сукупність протиправних діянь працівників правоохоронних органів, пов'язаних з неправомірним використанням владних повноважень з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших порушень по службі, які створюють умови для вчинення корупційних діянь, або їх приховування» [101, с. 129].

У межах проведеного аналізу заслуговує на увагу думка О. О. Макухіна, згідно з якою відсутність єдиної наукової позиції щодо розуміння поняття корупції пояснюється тим, що вона, корупція, – «багатоаспектне соціально-економічне, політичне та моральне явище, що складається з цілого комплексу протиправних дій і неетичних вчинків, а отже, досить складно дати єдине, вичерпне визначення цього поняття, яке б відрізняло корупційні явища від таких, що не є корупційними в усіх випадках» [91, с. 59].

Із викладеним можна погодитися лише частково, оскільки сутнісні ознаки корупції вже неодноразово визначено й артикульовано, про що свідчать численні дослідження, у яких містяться ґрунтовні визначення сутнісних ознак явища корупції, які не мають принципових, світоглядних відмінностей. Отже, концептуального розуміння того, що таке корупція як явище, на доктринальному рівні вже досягнуто. Але надати єдиного та вичерпного визначення цього поняття, справді, складно, оскільки корупція є комплексним, багатоаспектним феноменом. При цьому наукова

доктрина з властивими їй плюралізмом і заохоченням до дискусії й не намагається цього робити, позаяк на відміну від нормотворення не тяжіє до уніфікації та максимальної визначеності теоретичних категорій.

Прикладом певного узагальнення найбільш поширених наукових поглядів на сутність корупції, яке підсумовує науковий доробок з цієї тематики, є визначення поняття «корупція» у відповідній енциклопедичній статті авторитетного юридичного словника: «корупція (від *лат.* – псування, розбещування, підкуп) – це соціальне явище, яке охоплює всю сукупність корупційних діянь, пов'язаних із неправомірним вираженням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб, а також інших корупційних правопорушень, які створюють умови для вчинення корупційних діянь або є приховуванням їх чи потуранням їм. У правовому аспекті корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь, а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих діянь» [36, с. 406].

Додатковим аргументом на користь висловленої позиції може вважатися та обставина, що у фундаментальних дослідженнях з питань запобігання та протидії корупції останніх років взагалі не міститься авторських дефініцій поняття корупції, які виносилися б на захист.

Так, у докторській дисертації О. Ю. Бусол «Протидія корупційній злочинності в Україні в контексті сучасної антикорупційної стратегії» [32] поняття корупції фактично залишено поза межами предмета наукової розвідки. При цьому досить докладно розглянуто наукові та методологічні підходи до визначення поняття «протидія корупції».

У докторській дисертації С. О. Шатрави «Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах Національної поліції України» [182] сформульовано авторське визначення «запобігання корупції в органах Національної поліції», що ґрунтується на аналізі поняття «корупція», яке було визначено іншими науковцями.

У монографічному дослідженні О. Г. Боднарчука «Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України» [27], присвяченому розкриттю феномену корупції в

Україні загалом і в пенітенціарній системі зокрема, автор також обмежується виокремленням сутнісних ознак корупції як явища, які визначалися в межах попередніх досліджень.

На наше переконання, це є свідченням того, що рівень глибини та деталізації опрацювання поняття «корупція» у наукових джерелах на сучасному етапі досяг тієї межі, коли навіть фундаментальні дослідження цього феномену не здатні змінити чи суттєво відкоригувати сформоване у науковій доктрині концептуальне бачення сутності корупції. Викладене актуалізує дослідження, спрямовані на уточнення окремих ознак, форм, проявів та аспектів цього явища, а головне – вдосконалення методології запобігання та протидії корупції.

Доречно зауважити, що навіть доцільність нормативно-правового визначення корупції є предметом наукової дискусії, яка точиться уже тривалий проміжок часу.

Так, А. С. Політова зауважує, що «зважаючи на здатність цього явища постійно розвиватися, перетворюватись у різні нові форми прояву, вдосконалюватися, пристосовуватися до наявної правової бази, визначення самого поняття «корупція» просто «не встигає» за його новими проявами та формами» [130, с. 271].

Цікавою з наукової точки зору є позиція Є. Скулиша, який пропонує у нормативних актах «універсалізувати понятійну структуру корупції не як злочину, а як явища, бо процеси, що об'єктивно існують у суспільстві, спричинені зловживанням службовим становищем державних службовців, потребують охоплення цим поняттям різних сфер життя суспільства, зокрема політичної, соціально-економічної та культурно-гуманітарної» [159, с. 98].

У цьому питанні повністю поділяємо позицією М. І. Мельника, який наголошує, що «у законі немає бути визначення корупції, оскільки це складне соціальне, економічне, правове, політичне явище, а за явище відповідальність наставати не може. Відповідальність повинна наставати за певні прояви корупції, корупційну поведінку, а не за явище» [95, с. 68].

Попри позиції науковців, у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» міститься нормативна дефініція поняття «корупція», згідно з якою його визначено як «використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття

обіцянки / пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка / пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей» [139].

Очевидно, що зазначене визначення не відображає соціально-політичні й інші сутнісні ознаки корупції як явища, а містить виключно ознаки корупційної поведінки, що наближує його до поняття «корупційне правопорушення», яке є лише зовнішнім проявом деструктивних процесів, що відбуваються у державі та суспільстві, уражених корупцією.

Отже, для досягнення мети цього дослідження, приєднуємось до позиції тих науковців, які виділяють такі сутнісні ознаки корупції як явища: 1) складність і багатоаспектність (існує у різноманітних формах, маючи політичний, соціально-економічний, морально-правовий аспекти); 2) соціальна обумовленість (має історичні передумови, є продуктом соціального життя та суттєво впливає на найважливіші соціальні процеси); 3) нерозривний зв'язок зі сферою публічного управління (корупційні діяння завжди пов'язані із неправомірним виростанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей); 4) конфлікт приватного та публічного інтересів (метою корупційної діяльності завжди є задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб усупереч інтересам суспільства та держави).

Враховуючи зазначене, ознаками корупції у правоохоронних органах, що її ідентифікують, є: 1) системність, яка охоплює усі рівні управління, характеризуючись ієрархічністю; 2) деструктивність, що викликає дисфункцію управлінських процесів, руйнуючи інституційну цілісність та операційну спроможність органу, знищує його правоохоронний потенціал; 3) зв'язок зі сферою діяльності правоохоронного органу, неправомірне використання наданих службових повноважень та авторитету представника влади; 4) конфлікт особистих інтересів працівника правоохоронного органу й інтересів власне правоохоронного органу, обумовлених інтересами суспільства та держави.

Вважаємо, що визначені ознаки є правильними орієнтирами для цілепокладання під час розбудови ефективної системи запобігання та протидії

корупції у правоохоронних органах загалом і в НАБУ зокрема, адже корупція як системне явище потребує саме комплексних, системних заходів реагування, які мають охоплювати всі аспекти діяльності правоохоронного органу від адміністративно-правового регулювання до управлінських процесів на всіх рівнях.

Таким чином, під корупцією у правоохоронних органах варто розуміти деструктивні процеси, обумовлені конфліктом приватного та публічного інтересів, що полягає у використанні працівниками правоохоронного органу як представниками влади у власних інтересах наданих службових повноважень та авторитету з метою одержання неправомірної вигоди, які, характеризуючись системністю та ієрархічністю, вражають усі рівні управління, руйнуючи інституційну цілісність та операційну спроможність органу, знищують його правоохоронний потенціал.

У контексті викладеного доречно пригадати достатньо поширений у антикорупційному законодавстві термін «integrity», який здебільшого перекладається як доброчесність, але має й інше (не менш важливе) значення – цілісність. Саме цілісність є ознакою «здорової», вільної від корупції організації, яка системно та послідовно розбудовує свою систему антикорупційного комплаєнса, має чітку антикорупційну політику та дієві запобіжники будь-яким корупційним проявам. Більш докладно про розбудову такої системи в НАБУ йтиметься у наступних розділах дисертації.

Нездатність або небажання усвідомити те, що корумпована організація, яка тривалий час діє за своїми правилами у власних інтересах під вивіскою державної установи, не здатна до самоочищення або «чудесного зцілення» у результаті реформування, підпорядкування, перейменування, перезавантаження, переатестації тощо, призводить до того, що такі процеси мають імітаційний характер і значно уповільнюють, а часто й унеможливають реалізацію антикорупційних ініціатив, закладених у документах стратегічного рівня, прийнятих Україною на виконання міжнародних зобов'язань.

Окрім визначення ознак корупції як об'єкта антикорупційного впливу, важливим елементом методології ефективного запобігання та протидії корупції є визначення її детермінант – причин і умов, що сприяють виникненню та існуванню цього явища в правоохоронних органах.

На важливість визначення детермінант корупції вказує те, що з моменту набуття чинності положень Закону України «Про запобігання корупції» в частині оцінювання корупційних ризиків детермінанти корупції з суто теоретичної категорії, яка, зазвичай, була предметом кримінологічних досліджень, перейшли до практичної категорії, тобто набули свого прикладного значення, ставши складовою механізму реалізації антикорупційної політики органів публічної влади та юридичних осіб приватного сектору, що передбачає обов'язкове визначення чинників корупційного ризику, які, по суті, є саме детермінантами корупції. Так, у Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженій рішенням НАБУ від 02 грудня 2016 року № 126, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 28 грудня 2016 року за № 1718/29848 «чинники корупційного ризику визначаються як умови та причини, що заохочують (стимулюють), викликають або дозволяють скоєння посадовою особою при виконанні нею функцій держави або місцевого самоврядування діянь, які можуть призвести до вчинення корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією» [99].

У науковій літературі висловлено слушну думку, що детермінанти корупції можуть мати як суспільний, так і інституційний характер. До суспільних причин корупції пропонується відносити зневіру громадян у верховенство права; примирення з беззаконням; недовіру до влади; терпимість до корупції; персональну лояльність до чиновників; незнання законів; невміння відстоювати свої права. До інституційних причин – широкі повноваження носіїв публічної влади; недостатню прозорість процесу надання послуг і прийняття рішень; недостатні силові заходи боротьби; спотворені стимули до сумлінного виконання особою своїх посадових обов'язків [43, с. 8].

Т. В. Корнякова поділяє детермінанти корупційних загроз на: «політичні (повільний розвиток політичної структури та свідомості суспільства; відсутність у службовців моральних, професійних якостей, розуміння того, що корупція підриває авторитет держави; невизначеність і непослідовність у здійсненні антикорупційної політики; відсутність ефективного парламентського контролю за діяльністю вищих посадових осіб виконавчої гілки влади); економічні (несприятливі умови для правомірної діяльності усіх суб'єктів господарювання, особливо малого і середнього бізнесу; непрозорість процесів приватизації, оцінки прибутків, обсягу податків,

одержання пілг тощо; зростання розриву між доходами підприємців і державних службовців, наділених повноваженнями управління економічними процесами); правові (відсутність цілісної системи правових засобів впливу на фактори, що зумовлюють корупційні злочини; прогалини в законодавстві, що передбачає відповідальність за різні види корупційних правопорушень); організаційно-управлінські (наявність у посадових осіб занадто широких можливостей для прийняття рішень на свій розсуд; поширеність випадків заміщення посад не на підставі ділових і моральних якостей особи, а через знайомство, особисту відданість, близькість політичних уподобань тощо; формальне ставлення до атестації службовців); соціально-психологічні (зорієнтованість переважної частини населення на протиправне вирішення життєвих питань, внаслідок чого корупція із соціальної аномалії перетворюється на правило поведінки) криміногенні фактори» [75, с. 82].

О. В. Ткаченко пропонує поділяти передумови, які сприяють виникненню та існуванню корупції в органах внутрішніх справ, за: соціальним критерієм – на загальні й особливі; за критерієм, пов'язаним зі змістом службової діяльності – на передумови, характерні для різних категорій співробітників органів внутрішніх справ. При цьому до загальних він відносить умови й обставини, що сприяють корупційним проявам і характерні для всіх осіб, наділених державою владно-розпорядчими повноваженнями, а до особливих – ті, що характерні для співробітників окремої державної установи [172, с. 6, 10].

Вважаємо, що для визначення детермінантів корупції у правоохоронному органі варто поєднати ці підходи, керуючись тим, що соціальна складова відображає власне сутність явища корупції, а тому, безумовно, детермінує корупційну діяльність працівників правоохоронної сфери, які передусім залишаються членами суспільства, є активними учасниками соціальних процесів і відчують на собі та своїх близьких недоліки соціальної політики держави. Водночас інституційний аспект відображає особливості того середовища, в якому реалізуються владно-розпорядчі повноваження працівників правоохоронного органу та яке породжує детермінанти корупції, властиві саме цій сфері державного управління.

А. С. Політова до основних детермінантів корупції в органах внутрішніх справ відносить такі, як: «низький розмір оплати праці та незадовільне соціально-побутове забезпечення співробітників ОВС; призначення на керівні або «прибуткові» посади за

наявності зв'язків або за гроші; призначення на посади «своїх» людей; відсутність якісного професійного відбору кандидатів на службу в ОВС; правовий нігілізм (заперечення необхідності дотримання нормативно-правових норм); недостатня увага таким формам попередження корупційних злочинів, як психологічне забезпечення та виховна робота» [129, с. 82].

До основних передумов, що сприяють виникненню корупційних проявів серед співробітників органів і установ Державної кримінально-виконавчої служби України О. Г. Боднарчук відносить такі, як: «низький рівень реального грошового забезпечення, невідповідність заробітної плати і соціального захисту великому обсягу виконуваних обов'язків; відсутність ефективних механізмів контролю за ходом і якістю службової діяльності; відсутність альтернативних способів матеріальної і нематеріальної мотивації залежно від конкретних результатів у роботі; низький рівень реальної оцінки важливості виконаної роботи співробітниками з урахуванням змісту, характеру та з погляду її складності і навпаки; пасивність правоохоронних органів і інших державних органів щодо притягнення винних до відповідальності, що призводить до уникнення відповідальності за корупційні діяння та корупційні правопорушення, створення умов уявного благополуччя; несприятливий морально-психологічний клімат у підрозділах пенітенціарної системи; психологічні особливості особистості, що певною мірою виявляється у її професійній деформації тощо» [27, с. 148].

О. І. Добровольський, досліджуючи питання протидії корупції в органах Державної фіскальної служби України, до головних причин, що спонукають персонал ДФСУ до вчинення корупційних протиправних діянь відносить: «низький рівень організаційно-практичних заходів, спрямованих на належне проведення комплектування, виховання, професійну підготовку та навчання персоналу ДФСУ; низький рівень заробітної плати та грошового утримання працівників вказаного органу; відсутність відповідного соціально-правового захисту персоналу; низький рівень профілактичної роботи серед працівників ДФСУ; відсутність дієвого контролю з боку керівників відповідних структурних підрозділів» [56, с. 47].

В. В. Побережний, аналізуючи сутність і причини корупції в системі органів державної влади, доходить такого висновку: «основними факторами, що породжують дане негативне явище та сприяють його процвітанню в зазначеній державно-владній

системі, є: зрощування державного апарату з підприємницькими і комерційними структурами, формування їхніх ділових відносин поза межами правового поля; ставлення громадськості до існування корупції та сприяння її розвитку; складність урядової структури бюрократичних процедур; лобіювання прийняття та зміни нормативно-правових актів; відсутність належного механізму здійснення ротації кадрів; низький рівень оплати праці та надання соціальних послуг» [127].

На думку авторів навчального посібника з виховання доброчесності та зниження ризиків корупції, «основними причинами й умовами, що сприяють корупції, є: недостатній контроль за службовою діяльністю підлеглих; беззастережна довіра окремим співробітникам («заслуженим», «ветеранам», працівникам з вузькою спеціалізацією тощо); надмірне психологічне навантаження на працівників, які обіймають посади з особливим корупційним ризиком; негативний приклад прийняття подарунків керівництвом; безкарність осіб, яких викрито у скоєнні корупційних дій, адже це формує почуття вседозволеності в інших» [42, с. 44].

Як вважають О. А. Мартиненко та І. О. Теличкін, які досліджували питання запобігання злочинам серед працівників в органах внутрішніх справ, саме незадовільне матеріальне забезпечення є однією з основних причин корупції. Тому боротьба з корупцією в органах внутрішніх справ має розпочинатися зі зміцнення матеріального та фінансового становища як власне підрозділів ОВС, так і їхніх працівників. Міжнародна практика переконливо демонструє, що найнижчий рівень корупції серед правоохоронців спостерігається у тих країнах, де для них створені належні соціально-економічні умови праці та життєдіяльності.

Отже, якщо держава зацікавлена у викоріненні корупції серед правоохоронців, то вона насамперед має забезпечити адекватне фінансування діяльності правоохоронних інституцій. Для цього держава має з'ясувати коло завдань, які повинні виконувати органи внутрішніх справ, визначити оптимальну чисельність працівників ОВС, потрібну для виконання цих завдань, і віднайти джерела адекватного фінансування цієї діяльності. Результати цих розрахунків мають бути відображені в державному бюджеті.

Водночас світовий досвід свідчить, що обмеження боротьби з корупцією лише підвищенням рівня заробітної плати, навіть найрадикальнішим способом, недостатньо. Підвищення рівня заробітної плати має бути підкріплено відповідними

заходами стосовно прийняття та імплементації антикорупційного законодавства, вдосконалення роботи з підбору, розстановки та навчання кадрів, демократизації поліції (насамперед підвищення рівня підзвітності та прозорості, зміцнення зв'язків з громадськістю тощо) [92, с. 201–210].

Аналіз наведених позицій щодо детермінантів корупції у правоохоронних органах засвідчив спільність думок науковців щодо необхідності віднесення до таких факторів недостатнього рівня соціально-матеріального забезпечення працівників, недоліків кадрової політики, несприятливого морально-психологічного клімату, професійної деформації, толерантності до корупції.

Не складно помітити, що суттєву роль серед таких факторів відіграють детермінанти соціального характеру, які перебувають у зоні відповідальності держави, що має забезпечити гідні умови проходження служби та належні соціальні гарантії для працівників правоохоронних органів.

Водночас недоліки кадрової політики, несприятливий морально-психологічний клімат, професійна деформація та толерантність працівників правоохоронного органу до корупції – це група факторів інституційного характеру, які переважно перебувають у зоні відповідальності керівництва правоохоронного органу.

Зауважуємо, що вчинення працівниками правоохоронного органу корупційних дій, детермінованих факторами інституційного характеру, свідчить про відсутність або неефективність антикорупційної політики органу та (або) механізму її реалізації.

Досвід НАБУ доводить, що ефективна система запобігання та протидії корупції в органі, інтегрована у загальнонаціональну антикорупційну систему, в поєднанні з достатнім матеріально-технічним забезпеченням функціонування органу та високим рівнем заробітних плат (грошового забезпечення) працівників з боку держави усуває і соціальні, і інституційні детермінанти корупції. Про це свідчить те, що за весь період діяльності НАБУ не зафіксовано жодного факту притягнення працівників цього правоохоронного органу до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

У зазначеному підрозділі здійснено спробу визначити сутність і детермінанти корупції у правоохоронних органах за допомогою опрацювання наукового доробку вчених, які займалися вивченням феномену корупції, що дало змогу виокремити

найбільш типові доктринальні підходи до розуміння сутності цього явища у різні часові періоди.

Так, для з'ясування сутності корупції було досліджено роботи таких вчених, як: Є. В. Невмержицький, В. Д. Гвоздецький, О. І. Безпалова, В. В. Заросило, М. І. Мельник, І. М. Різак, І. В. Пиголенко, В. О. Іванцов, І. І. Яцків, А. П. Закалюк, Б. В. Романюк, В. В. Голіна, О. В. Терещук, О. Я. Прохоренко, С. С. Рогульський, Р. М. Тучак, О. В. Ткаченко, С. М. Алфьоров, О. І. Добровольський, В. М. Трепак, С. С. Мірошниченко, О. О. Макухін, О. Ю. Бусол, С. О. Шатрава, О. Г. Боднарчук, А. С. Політова, Є. Д. Скулиш, О. Є. Панфілов. Проведений аналіз праць цих вчених свідчить про те, що незалежно від аспекту дослідження, починаючи з другої половини 90-х років минулого століття і до сьогодні, обов'язковими елементами корупції, як правило, визначаються її соціальна складова, нерозривний зв'язок з владними інститутами, державним апаратом (управлінням), посадовим становищем носіїв такої влади, а також наявність у них приватного інтересу (особистої зацікавленості, інтересів третіх осіб), який суперечить інтересам держави та суспільства.

Це надало можливість визначити ознаками корупції у правоохоронних органах, які її ідентифікують: 1) системність, що охоплює усі рівні управління, характеризуючись ієрархічністю; 2) деструктивність, яка викликає дисфункцію управлінських процесів, руйнуючи інституційну цілісність та операційну спроможність органу, знищує його правоохоронний потенціал; 3) зв'язок зі сферою діяльності правоохоронного органу, неправомірне використання наданих службових повноважень та авторитету представника влади; 4) конфлікт особистих інтересів працівника правоохоронного органу й інтересів власне правоохоронного органу, обумовлених інтересами суспільства та держави.

Водночас підтримуємо висловлену в науковій літературі думку про те, що нормативно-правове визначення корупції недоцільне через здатність цього явища постійно розвиватися, видозмінюватися, трансформуватися, вдосконалюватися, пристосовуватися до наявної правової бази.

На користь зазначеного підходу свідчать положення таких базових міжнародно-правових актів у сфері боротьби з корупцією, як Конвенція Організації

Об'єднаних Націй (ООН) проти корупції 2003 року та Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією 1999 року, в яких не наведено визначення поняття «корупція».

Окрім того, детально проаналізовано наукові погляди на розуміння детермінант корупції, у результаті чого зроблено висновок, що детермінанти корупції можуть мати як суспільний, так і інституційний характер. Отже, для визначення детермінантів корупції у правоохоронному органі варто поєднати ці підходи, керуючись тим, що соціальна складова відображає власне сутність явища корупції, а тому, безумовно, детермінує корупційну діяльність працівників правоохоронної сфери, які передусім залишаються членами суспільства, є активними учасниками соціальних процесів і відчують на собі та своїх близьких недоліки соціальної політики держави. Водночас інституційний аспект відображає особливості того середовища, в якому реалізуються владно-розпорядчі повноваження працівників правоохоронного органу та яке породжує детермінанти корупції, властиві саме цій сфері державного управління.

## **1.2 Поняття та загальна характеристика антикорупційної діяльності**

На сьогодні серед теоретиків права та практиків немає єдності у термінологічному позначенні соціальної діяльності, спрямованої проти корупції. Таку діяльність називають «боротьбою з корупцією», «контролем над корупцією», «протидією корупції», «запобіганням (попередженням) корупції», «профілактикою корупції» тощо. При цьому зміст зазначених понять розкривається також по-різному. В одних випадках змістом того чи іншого терміна пропонують охоплювати всі аспекти цієї діяльності, в інших – лише її частину. Так, досить часто терміном «боротьба з корупцією» не охоплюються профілактичні заходи антикорупційного характеру. У свою чергу, термін «контроль над корупцією» вживається як синонім терміна «запобігання корупції». Досить часто, досліджуючи проблему корупції, вчені взагалі не надають значення цьому питанню, вживаючи як синоніми терміни «боротьба з корупцією», «протидія корупції» тощо [96, с. 213].

Так, С. О. Шатрава, висловлюючи критичне ставлення до використання терміна «боротьба», зазначає, що «кінцевим результатом будь-якої боротьби є перемога

(підкорення) явища, проти якого вона здійснювалася, натомість загально визнаним серед науковців є той факт, що побороти злочинність, зокрема і корупцію, яка є сукупністю різних правопорушень, зокрема і злочинних, неможливо, і навпаки – протидія не передбачає в результаті обов'язкової перемоги або чиєїсь поразки. При цьому ототожнення категорії „боротьба” з державним механізмом в умовах людиноцентриської концепції розвитку держави є неприпустимим. <...> „запобігання” й „профілактики” мають одну мету та застосовуються до вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, і з самим правопорушенням не пов'язані на відміну від заходів протидії правопорушенням і відповідальності за нього. При цьому категорія „запобігання” ширша за „профілактику”, оскільки остання спрямована на визначене коло осіб, які раніше були суб'єктами правопорушень або порушували встановлені правила поведінки. <...> категорія „запобігання корупції” є ширшою від категорії „профілактика корупції” як за сферою управлінської діяльності, так і за колом суб'єктів, що охоплюються цим поняттям» [183].

О. Г. Боднарчук, здійснюючи порівняння термінів «протидія» та «боротьба» в контексті протистояння проявам корупції, наголошує на тому, що «фундаментальне значення в розумінні адміністративно-правової протидії корупції у Державній кримінально-виконавчій службі України має саме термін „протидія”, а не „боротьба”, оскільки зазначений термін є комплексним поняттям, яке охоплює такі види діяльності, як: попередження, запобігання та профілактика, і тому є більш придатним для характеристики досліджуваного адміністративно-правового механізму протидії корупції ніж „боротьба”» [27, с. 261].

М. І. Мельник у своєму монографічному дослідженні вживає термін «протидія корупції» та визначає його як «систему заходів політичного, організаційно-управлінського, ідеологічного, соціально-психологічного та іншого характеру, що мають цільове спрямування на зменшення обсягів корупції, зміну характеру корупційних проявів, обмеження взаємовпливу корупції та інших соціальних явищ і процесів, збільшення ризику для осіб, які вчиняють корупційні правопорушення, нейтралізацію дій та усунення факторів корупції, виявлення, припинення та розслідування проявів корупції, притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень осіб до юридичної відповідальності, поновлення законних прав та

інтересів фізичних та юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. <...> досить часто терміном „боротьба з корупцією” не охоплюються профілактичні заходи антикорупційного характеру. У свою чергу, термін „контроль над корупцією” вживається як синонім терміна „запобігання корупції”» [96, с. 216].

О. І. Добровольський, досліджуючи питання адміністративно-правового регулювання протидії корупції в органах Державної фіскальної служби України, вважає, що в найбільш широкому розумінні усі ці терміни можна використовувати як синонімічні, оскільки вони позначають особливий напрям суспільної діяльності, що має на меті протистояння такому суспільно небезпечному та руйнівному явищу як корупція, шляхом виявлення та ліквідації її проявів, усунення негативних наслідків корупції, покарання винних у вчиненні корупційних дій осіб, встановлення та усунення її чинників. Водночас для мети дослідження він вважає найбільш прийнятним і доцільним використання саме поняття «протидія корупції», позаяк воно, по-перше, відображає найбільш загальний і комплексний підхід до протистояння зазначеному явищу, а по-друге, акцентує увагу на управлінському аспекті боротьби з корупцією [56, с. 33].

Аналізуючи наведені позиції науковців, які ґрунтуються і на семантичному, і на теоретико-правовому тлумаченні досліджуваних термінів, варто зазначити, що суто семантично слова «запобігання» та «протидія» є принципово різними за своїм значенням. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови визначено, що під «запобіганням» розуміється не допускати, заздалегідь відвертати що-небудь неприємне, небажане [37, с. 414]. Водночас «протидія» тлумачиться як дія, яка спрямована проти іншої дії і яка перешкоджає їй [37, с. 992]. Отже, порівняння цих категорій у межах семантичного аналізу жодним чином не пояснює їхню взаємозаміну, ототожнення або синонімію.

Натомість як поняття, які вживаються у наукових дослідженнях або в законодавстві, вони можуть набути іншого значення та позначати речі, явища чи процеси, які змістовно ширші, ніж ті, що визначили первісний, словниковий зміст цих категорій. Іноді така термінологія має свідоме політико-ідеологічне забарвлення.

Наприклад, перший профільний закон 1995 року, в якому було визначено систему антикорупційних заходів, отримав назву «Про боротьбу з корупцією», що мало засвідчити рішучість держави у подоланні цього ганебного явища, оскільки

термін «боротьба» асоціюється переважно з моментом активного наступу на корупцію. При цьому текст закону не містив навіть згадку про будь-які форми боротьби, а система антикорупційних заходів передбачала переважно заходи превентивного характеру.

Термін «протидія» з'явився у назві антикорупційного закону 2009 року разом із терміном «запобігання» (Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»), при цьому з назви очікувано зник термін «боротьба», залишивши боротьбу з корупцією кримінально-правовій сфері з її репресивним інструментарієм.

Остання генерація антикорупційного законодавства залишила в назві профільного закону 2014 року лише термін «запобігання» (Закон України «Про запобігання корупції»).

У Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» також переважно використовується термін «запобігання», а термін «протидія» – значно рідше і лише як синонімічний. Відповідно, центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, отримав назву «Національне агентство з питань запобігання корупції».

Водночас у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» завданням НАБУ визначено саме протидію кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а метою діяльності підрозділів внутрішнього контролю НАБУ визначено попередження, виявлення та розслідування правопорушень у діяльності його працівників.

У цьому контексті варто зауважити, що Закон України «Про запобігання корупції» в результаті імплементації міжнародних стандартів [67, с. 47-51] суттєво вдосконалив превентивну складову системи антикорупційних заходів – зокрема, закріпив принципово нові або суттєво оновлені положення щодо: антикорупційних програм державних інституцій та юридичних осіб (ст. 19 розділу X); заходів запобігання корупційним і пов'язаним з корупцією правопорушенням (розділ IV); запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (розділ V); захисту викривачів

корупції (розділ VIII); оцінки корупційних ризиків (ст. ст. 11, 12, 17 розділу II, ст. 19 розділу III, ст. ст. 50, 52 розділу VII, ст. 56 розділу IX, ст. ст. 61, 63 розділу X) тощо.

До правового обігу було введено нове поняття «правопорушення, пов'язані з корупцією». Згідно з нормативним визначенням це – діяння, що не містять ознак корупції, але порушують встановлені цим законодавчим актом вимоги, заборони та обмеження, вчинені особою, зазначеною у його ч. 1 ст. 3, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Протиправні діяння цього виду вчиняються умисно, можуть полегшувати (спрощувати, прикривати) скоєння корупційних правопорушень, а також мати суміжні склади з корупційними правопорушеннями. Тому діяльність, спрямована на нейтралізацію чи унеможливлення таких діянь, стосовно корупційних правопорушень завжди матиме запобіжний, попереджувальний характер. При цьому зазначати про протидію як реакцію на корупційний акт ще зарано, оскільки ознак корупції немає.

Таким чином, модернізація антикорупційного законодавства, спричинена світовими тенденціями у цій сфері, відчутно змістила акценти саме на запобіжну (превентивну) складову системи антикорупційних заходів. Це пояснює певну ревізію нормативної термінології та видалення з назви спеціального закону терміна «протидія», що є логічним і цілком виправданим з огляду на роль та місце цього закону в системі антикорупційного законодавства, де заходи протидії переважно зосередженні у сфері дії норм кримінального й адміністративного законодавства.

Отже, такі зміни не є свідченням відмови від терміна «протидія» у результаті охоплення його змісту більш широким поняттям «запобігання» або визнанням їхньої синонімічності чи взаємозаміни, позаяк уточнення назви закону не змінило сутність процесів, які цими термінами позначалися. З наведених мотивів використання лише терміна «запобігання» не є констатацією заперечення існування корупційної злочинності в Україні, як це стверджує О. Ю. Бусол. Окрім того, немає потреби «підмінювати» поняття «протидія» вузьким або широким тлумаченням «запобігання» і навпаки.

Поєднання протидії та запобігання корупції в антикорупційній діяльності держави певним чином ілюструє Є. В. Невмержицький, який зазначає, що антикорупційну діяльність держави можна поділити на два основні напрями. Перший

– це власне боротьба з корупцією як з конкретним кримінальним або адміністративним проявом, що передбачає виявлення, розслідування, припинення та притягнення до відповідальності винних осіб (таке завдання в основному мають вирішувати правоохоронні органи та суди). Другий напрям – це комплекс заходів, що охоплює економічні, політичні профілактичні, попереджувальні, виховні й організаційні заходи, спрямовані на те, щоби унеможливити створення соціально-економічного та політичного підґрунтя корупції (це завдання мають вирішувати всі органи влади й управління, структури громадянського суспільства) [106, с. 227].

Таким чином, пропонуємо розглядати антикорупційну діяльність як систему заходів запобігання та протидії корупції, які реалізуються в межах антикорупційної політики держави на всіх рівнях державного та соціального управління та які у сукупності заохочують до правомірної поведінки, усувають причини й умови вчинення корупційних діянь і забезпечують невідворотність відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень.

З огляду на особливий статус НАБУ як спеціалізованої антикорупційної інституції, для якої здійснення антикорупційної діяльності є профільною функцією, що передусім реалізується у формі кримінального переслідування високопосадовців, які вчинили корупційні злочини, в контексті цього дослідження антикорупційна діяльність НАБУ розглядатиметься як система заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції та пов'язаних з корупцією правопорушень усередині органу.

Стадіями зазначеної антикорупційної діяльності НАБУ є послідовні кроки щодо формування та реалізації антикорупційної політики НАБУ, які в узагальненому вигляді можна виокремити таким чином:

а) розроблення антикорупційної програми НАБУ, що передбачає: аналіз та оцінювання стану запобігання і протидії корупції в НАБУ, прогнозування тенденцій розвитку корупційних практик; планування антикорупційних заходів;

б) реалізація антикорупційних заходів у межах системи антикорупційного менеджменту;

в) періодичний моніторинг реалізації антикорупційної політики та стану корупції в НАБУ;

г) підготовлення звітності з метою виявлення рівня ефективності антикорупційної діяльності НАБУ.

Відповідно, завдання антикорупційної діяльності НАБУ визначаються напрямами антикорупційної політики цього правоохоронного органу та полягають у:

- забезпеченні ефективності функціонування системи управління заходами протидії корупції в НАБУ відповідно до вимог антикорупційного законодавства, Національного стандарту України ISO 37001:2018 (ISO 37001:2016, IDT) та програмного забезпечення «VI Program»;

- ідентифікації зовнішніх і внутрішніх корупційних ризиків у діяльності НАБУ та реалізації заходів щодо їх усунення або мінімізації відповідно до сучасної методології в сфері ризик-менеджменту;

- усуненні корупційних чинників у діяльності НАБУ шляхом належної нормативної регламентації та оптимізації ключових управлінських процесів і процедур, зокрема й у сфері публічних закупівель;

- запобіганні та протидії корупційним практикам працівників НАБУ в процесуальній сфері;

- забезпечення максимальної прозорості та підзвітності кадрової політики НАБУ в тісній співпраці з органами громадського контролю;

- розбудові системи управління інформаційною безпекою відповідно до вимог національних стандартів групи ISO/IEC 27000;

- посиленні заходів внутрішнього контролю та аудиту;

- удосконаленні взаємодії з викривачами корупції;

- упровадженні інноваційних форм комунікації та навчання з питань дотримання антикорупційного законодавства і міжнародних стандартів у сфері запобігання та протидії корупції;

- забезпеченні невідворотності відповідальності за порушення вимог антикорупційного законодавства;

- активізації участі НАБУ в міжнародних і національних проєктах щодо формування антикорупційної політики та вдосконалення механізмів її реалізації.

Таким чином, за результатами опрацювання позицій науковців, які досліджували діяльність, спрямовану на протидію корупції, окрема, М. І. Мельника, С. С. Рогульського, С. А. Гадойбоєва, С. О. Шатрави, О. Г. Боднарчука, О. М. Бандурки, О. М. Литвинова, А. П. Закалюка, Ю. Ф. Іванова, О. М. Джужи, Е. В. Расюка, О. І. Добровольського, Т. В. Хабарової, М. Ю. Бездольного,

А. В. Шемякіна, О. Ю. Бусол, визначено, що таку діяльність називають «боротьба з корупцією», «контроль за корупцією», «протидія корупції», «запобігання (попередження) корупції», «профілактика корупції» тощо.

Аналіз антикорупційного законодавства також свідчить про те, що перший профільний закон 1995 року, у якому було визначено систему антикорупційних заходів, отримав назву «Про боротьбу з корупцією», що мало засвідчити рішучість держави у подоланні цього ганебного явища, оскільки термін «боротьба» асоціюється переважно з моментом активного наступу на корупцію.

Термін «протидія» з'явився у назві антикорупційного закону 2009 року разом із терміном «запобігання» (Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»), при цьому з назви очікувано зник термін «боротьба», залишивши боротьбу з корупцією кримінально-правовій сфері з її репресивним інструментарієм.

Остання генерація антикорупційного законодавства залишила у назві профільного закону 2014 року лише термін «запобігання».

Отже, модернізація антикорупційного законодавства, спричинена світовими тенденціями у цій сфері, змістила акценти саме на запобіжну (превентивну) складову системи антикорупційних заходів.

Водночас такі зміни не є свідченням відмови від терміна «протидія» у результаті охоплення його змісту більш широким поняттям «запобігання» або визнанням їхньої синонімічності чи взаємозаміни, позаяк уточнення назви закону не змінило сутність процесів, які цими термінами позначалися.

Зважаючи на викладене, пропонується розглядати антикорупційну діяльність як систему заходів запобігання та протидії корупції, які реалізуються в межах антикорупційної політики держави на всіх рівнях державного та соціального управління та які в сукупності заохочують до правомірної поведінки, усувають причини й умови вчинення корупційних діянь і забезпечують невідворотність відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень.

Стадіями зазначеної антикорупційної діяльності НАБУ є послідовні кроки щодо формування та реалізації антикорупційної політики НАБУ, які в

узагальненому вигляді можна виокремити як: розроблення антикорупційної програми НАБУ; реалізація антикорупційних заходів у межах системи антикорупційного менеджменту; періодичний моніторинг реалізації антикорупційної політики та стану корупції в НАБУ; підготовлення звітності з метою визначення рівня ефективності антикорупційної діяльності НАБУ.

### **1.3 Особливості адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України як суб'єкта антикорупційної діяльності**

Одним із завдань, яке постало перед Україною в результаті соціально-економічних змін і загальносвітових тенденцій у сфері протидії корупції та потребувало нагального вирішення, було створення сучасної антикорупційної інфраструктури, ключовим елементом якої мав стати інституційно незалежний спеціалізований правоохоронний орган. Так, необхідність створення такого органу боротьби з корупцією передбачено, зокрема, у ст. 36 Конвенції ООН проти корупції, ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією та рекомендаціях Україні з боку міжнародних організацій (Стамбульський план дій Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) і Групи держав проти корупції Ради Європи (ГРЕКО), а також визначено Національною антикорупційною стратегією на 2011–2015 роки, схваленою Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011.

У результаті вивчення міжнародного досвіду створення та функціонування спеціалізованих антикорупційних органів науковці виокремили низку позитивних і негативних моментів створення окремого антикорупційного органу. «До позитивів, зокрема, належить: 1) можливість досягнення високого ступеня спеціалізації та професіоналізму; 2) можливість позбавлення можливості неправомірних впливів (зокрема корупційних) на такий орган завдяки високій автономності його діяльності; 3) високий рівень громадської довіри; 4) нова інституція має можливість почати все з чистого аркуша паперу, що дуже складно у випадку з існуючими правоохоронними органами через корупцію тощо. Найбільшими недоліками вважаються: 1) підвищені

адміністративні витрати; 2) наявність ізольованості та певних бар'єрів у взаємодії з іншими правоохоронними органами; 3) зниження авторитету інших органів, що не належать до структури антикорупційного агентства. Однак створення спеціалізованого антикорупційного органу є доцільним і виправданим у тих країнах, де корупція є настільки поширеною, що чинну систему правоохоронних органів неможливо адаптувати для впровадження необхідних антикорупційних реформ» [162, с. 18–19].

Тому поділяємо позицію Ю. М. Комарової, відповідно до якої «створення НАБУ як автономного органу з правоохоронними функціями має значні переваги у порівнянні з існуючими правоохоронними органами, адже цей орган розглядається суспільством як можливість відійти від застарілої неефективної практики у протидії корупційним правопорушенням та досягти кращих результатів на цьому напрямі. Вагомим плюсом створення даного органу стало те, що через свою автономність він не залежить від корупційних та політичних впливів, а також є незалежним від інших державних органів, що дозволить йому безперешкодно втручатися у їхню діяльність при виявленні, розкритті та припиненні корупційних правопорушень серед державних службовців» [74, с. 44–45].

Водночас інституційна незалежність та операційна спроможність цього правоохоронного органу багато у чому залежать від здатності ефективно запобігати та протидіяти зовнішнім і внутрішнім чинникам, передусім політичного та корупційного характеру, які можуть послабити його антикорупційний потенціал, знищити репутацію органу й дискредитувати власне ідею створення спеціалізованих антикорупційних інституцій.

Для визначення оптимальної моделі системи організаційно-управлінських заходів, здатних забезпечити орган від корупційних загроз, а також гарантувати його належне функціонування, доцільно дослідити особливості адміністративно-правового статусу НАБУ, у результаті чого можна буде зрозуміти, яке місце належить цьому правоохоронному органу в системі органів державної влади, його завдання й обсяг повноважень.

Досліджуючи наукові погляди на розуміння поняття «адміністративно-правовий статус», варто зазначити, що серед науковців не вироблено єдиної позиції щодо його визначення. Водночас, як слушно зазначає Д. О. Чібісов, у поглядах різних

дослідників на поняття «адміністративно-правовий статус» немає антагоністичних суперечностей [181, с. 30] оскільки здебільшого такі розбіжності розміщені у площині уточнення елементів адміністративно-правового статусу, що не змінює його сутність.

Так, В. Б. Авер'янов зазначає, що «головною складовою змісту правового статусу кожного органу є компетенція (права і обов'язки), яка доповнюється такими важливими елементами, як: завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [39, с. 247]. Аналогічну позицію викладено у підручнику «Адміністративне право України», де адміністративно-правовий статус органу виконавчої влади визначається через такі елементи, як функції, завдання, компетенція» [15, с. 82–94].

О. М. Бандурка елементами адміністративно-правового статусу визначає «адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки, заборони та відповідальність» [13, с. 4, 97].

На багатозначність і багатоелементність категорії «адміністративно-правовий статус» звертає увагу Н. В. Гречанюк, на думку якого адміністративно-правовий статус складається з таких основних елементів, як завдання та цілі, компетенція, повноваження, відповідальність, порядок формування і процедури діяльності органу [49, с. 62].

С. А. Подоляка наголошує, що адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури є передусім сукупністю прав та обов'язків цих суб'єктів і похідних від них елементів, таких як компетенція, відповідальність, роль у механізмі антикорупційної діяльності тощо [128, с. 164].

С. Л. Курило вважає, що під адміністративно-правовим статусом органів внутрішніх справ і місцевих органів влади як суб'єктів взаємодії потрібно розуміти їхнє положення (становище) у системі суспільних відносин і механізмі державного управління, що визначається державою шляхом закріплення в нормах адміністративного законодавства їхніх завдань, функцій, повноважень і відповідальності, які реалізуються зазначеними суб'єктами через відповідні адміністративно-правові (управлінські) відносини, зокрема й ті, що складаються безпосередньо під час їхньої взаємодії з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку [87].

Доктринальні підходи до визначення складових адміністративно-правового статусу було уточнено в межах дисертаційних досліджень адміністративно-правових статусів органів державної влади. Так, О. О. Бригінець зазначає, що «компоненти адміністративно-правового статусу Державної податкової служби України потрібно визначити таким чином: 1) цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний» [30]. С. Р. Павелків, пропонує розглядати адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства як «зовнішній вираз діяльності органів публічної адміністрації у даній сфері, який, в свою чергу, складається з певних блоків, елементів, зокрема: цільового блоку (принципи, мета, завдання та функції органів публічної адміністрації) та компетенційного блоку (права, обов'язки, відповідальність даних органів)» [122]. О. В. Ткаченко вважає, що «під адміністративно-правовим статусом правоохоронних органів як суб'єктів протидії корупційним правопорушенням слід розуміти сукупність законодавчо визначених елементів, які характеризують положення відповідного органу державної влади у відповідній системі. До таких елементів слід віднести: завдання правоохоронних органів у сфері протидії корупційним правопорушенням; повноваження; гарантії їх діяльності» [171, с. 43–44].

Зауважимо, що в останні роки адміністративно-правовий статус НАБУ був предметом досліджень у низці наукових робіт дисертаційного та монографічного рівнів.

Так, Д. О. Чібісов пропонує розглядати поняття адміністративно-правового статусу НАБУ як правовий інститут, що складається з таких елементів: функції, компетенція та гарантії їх реалізації: структура, порядок створення і принципи діяльності, юридична відповідальність, що закріплені в нормах адміністративного права [181, с. 30–31]. Аналізуючи місце НАБУ в системі державних органів, науковець зазначає, що НАБУ є спеціально уповноваженим державним правоохоронним органом у сфері протидії корупції, має особливий адміністративно-правовий статус і покликаний здійснювати попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, учинених вищими посадовими особами держави.

Ю. М. Комарова доходить висновку, що під час розгляду елементів адміністративно-правового статусу НАБУ треба враховувати його особливості як

державного правоохоронного органу, що має особливе правове регулювання діяльності та наділений спеціальними повноваженнями. Тому сутність адміністративно-правового статусу НАБУ варто розуміти як наявність і сукупність компетенцій (мета створення, цілі діяльності, завдання, функції), повноважень (права й обов'язки у визначеній діяльності, а також її гарантії) та юридичної відповідальності. У результаті вчена пропонує поділити елементи адміністративно-правового статусу на дві групи: 1) елементи операційного характеру, за допомогою яких здійснюється основна діяльність НАБУ, як-от: права, обов'язки, повноваження, компетенція та відповідальність; 2) елементи організаційного характеру (установчі), такі як: мета створення, завдання, принципи, напрями діяльності, порядок створення, реорганізації та ліквідації, структура, чисельність і територіальні підрозділи [74, с. 74]. Окрім того, Ю. М. Комарова наголошує, що на спеціальний статус НАБУ порівняно з іншими правоохоронними органами вказує специфіка системи підпорядкування цього органу, який за результати своєї діяльності відповідає перед комітетом Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, проте звітує Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України [74, с. 46].

О. В. Скомаров і Н. О. Рибалка до основних елементів адміністративно-правового статусу відносять завдання та цілі, повноваження і компетенцію, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності органу [158, с. 38]. При цьому «особливістю адміністративно-правового статусу НАБУ вони визначають те, що даний правоохоронний орган не входить до жодної з гілок влади, має основним завданням протидію кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та становлять загрозу національній безпеці» [158, с. 44].

В. Г. Козленко доходить висновку, що НАБУ є державним органом зі спеціальним статусом і не вписується у стандартну модель поділу влади на три гілки. НАБУ не наділене повноваженнями з прийняття законів і здійснення правосуддя. Хоча воно й не є суб'єктом законодавчої ініціативи, його вагома роль у розробленні підзаконних нормативно-правових актів беззаперечна. Найближчим часом варто очікувати низку пропозицій з оновлення нормативно-правової бази у сфері

запобігання корупції, які ініціюватиме саме НАБУ. Крім того, цей правоохоронний орган сприяє відправленню правосудця, здійснюючи свої повноваження. Не може НАБУ бути віднесеним до органів державної виконавчої влади, оскільки створюється Президентом України, який не є органом виконавчої влади згідно з чинною Конституцією. Досліджуваний орган є підзвітним законодавчій і виконавчій владі, а також Президенту, а підконтрольним – комітету Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції, що не характерно для органів виконавчої влади. Все це дає змогу віднести НАБУ до органів зі спеціальним статусом [72, с. 15].

Аналізуючи викладені позиції, для визначення особливостей адміністративно-правового статусу НАБУ варто виходити, на наш погляд, з трьох ключових ознак вказаного статусу, які обумовлюють такі особливості: по-перше, – державний орган, по-друге, – правоохоронний орган, по-третє, – спеціалізована антикорупційна інституція.

У розумінні ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» державний орган – це «орган державної влади, в тому числі 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 якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю» [139].

Так, органи держави мають певні ознаки, які відрізняють їх від державних підприємств, установ, а також від недержавних структур, зокрема, є структурним елементом апарату держави; мають певну економічну й організаційну відокремленість і самостійність; створюються державою чи обираються безпосередньо народом; наділені нормативно закріпленими державно-владними повноваженнями; характеризуються відповідною організаційною структурою; мають територіальні межі діяльності; здійснюють свої функції від імені держави; використовують символи держави в офіційному порядку; мають відповідну компетенцію, приймають юридично обов'язкові нормативні й індивідуальні акти; характеризуються певними особливостями підпорядкування у процесі взаємодії з іншими державними органами й установами; спираються у процесі реалізації повноважень на організаційну, матеріальну та примусову силу держави; забезпечують державно-владні повноваження шляхом застосування засобів

виховання, переконання, заохочення, а в певних випадках – заходів примусу та характеризуються особливим порядком утворення, видами діяльності, характером та обсягом повноважень, формами і методами виконання функцій [168, с. 342].

Аналіз чинного національного законодавства свідчить, що «в питаннях правової регламентації діяльності правоохоронних органів існує чимало прогалин, неточностей, суперечностей, які породжують багато проблем теоретичного і практичного характеру. Однією з таких проблем є проблема визначення поняття та ознак правоохоронного органу, оскільки в чинному українському законодавстві правоохоронні органи згадуються досить часто, проте загальне поняття правоохоронних органів досі відсутнє» [61, с. 149].

У науковій літературі одна група вчених дотримується думки, що цим поняттям охоплюються усі державні органи та громадські організації, хоча б частково наділені правоохоронними функціями [111], інша група вчених пропонує розглядати це питання у широкому розумінні (всі державні органи, які наділені певними повноваженнями в сфері контролю за додержанням законності і правопорядку) та вузькому значенні (державні органи, які спеціально створені для забезпечення законності та правопорядку, боротьби зі злочинністю і яким з цією метою надано повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу та перевиховання порушників) [97, с. 5–6]. Надаючи перевагу тлумаченню правоохоронних органів у широкому розумінні як державним установам (або державним юридичним особам), які діють у системі органів влади та виконують державні функції у різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави, В. С. Ковальський зауважує: «деякі правоохоронні органи мають спеціальний предмет діяльності, що відображено у їх назві (служба), відомчому статусі, особливостях регламентації діяльності. Важливість предмета спеціальної правоохоронної діяльності полягає в пріоритетному виконанні правоохорони саме конституційного порядку, національної безпеки, виявлення, розслідування та припинення злочинів, виконання покарань» [164, с. 16].

На думку Т. О. Пікулі, «до правоохоронних належать органи, які поряд із другорядними (допоміжними) виконують або кілька головних правоохоронних функцій, які є визначальними в їх діяльності (профілактичну, захисну, ресоціалізаційну, оперативно-розшукову функції, функції розслідування злочинів,

судового розгляду справ, розгляду справ про адміністративні правопорушення, розгляду справ про фінансові та адміністративно-господарські правопорушення, виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів)» [126].

Як вихід із цієї плутанини щодо термінів В. Я. Тацій пропонує «зберегти поняття „правоохоронні органи” лише як узагальнююче наукове поняття і здійснити поділ цієї системи органів залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі охорони права на органи охорони правопорядку; контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади; органи охорони Конституції України та державного контролю. <...> саме органи охорони правопорядку, для яких правоохоронна функція є основною, здійснюють повноваження, спрямовані на захист прав і свобод людини та охорону правопорядку. У зв'язку з цим вони мають право легального застосування примусу, що обумовлює особливості їхнього статусу, висуває до працівників цих органів особливі вимоги щодо фахової підготовки, психологічних і моральних якостей. Крім того, зазначені правоохоронні органи мають у своєму складі озброєні формування» [167, с. 6].

У чинному національному законодавстві правоохоронні органи визначено шляхом їх конкретного переліку в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року – «органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони або шляхом визначення їх функцій – правоохоронні та правозастосовні (ч. 1 ст. 2 вказаного закону)» [137].

Розуміння такої статусної ознаки НАБУ як спеціалізована антикорупційна інституція, на наш погляд, може бути досягнуто через призму експертного дослідження ОЕСР «Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей», яке було здійснено в межах реалізації Стамбульського плану дій на виконання положень ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією.

Варто зазначити, що специфіка НАБУ як національної моделі спеціалізованої антикорупційної інституції обумовлена обмеженою сферою його діяльності, яка відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначена особливим завданням – «протидією кримінальним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці» [143]. Водночас чітке розуміння керівництвом нашої держави того факту, що повністю подолати таке системне явище як корупція силами лише одного спеціалізованого органу неможливо, обумовило запровадження в Україні мультиорганізаційної моделі, зміст якої полягає в розмежуванні повноважень декількох спеціалізованих антикорупційних органів. При цьому органи, назва яких містить слово «антикорупційний», зазвичай, «спрямовують свою діяльність лише на частину питань та/або галузей, які потрібно охопити, щоб сформувати дієву національну антикорупційну систему» [191, с. 148–149].

У контексті цього дослідження важливе значення для розуміння особливостей адміністративно-правового статусу НАБУ та його місця в системі органів державної влади мають Висновок Конституційного Суду України від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019 (далі – Висновок № 7-в/2019) у справі щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань [40], Рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020 (далі – Рішення № 9-р/2020) [150], а також Рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020 (далі – Рішення № 11-р/2020) [149].

У вказаному Висновку Конституційний Суд України визнав «законопроект про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) (далі – законопроект) таким, що не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України та відповідає вимогам частини другої статті 157, статті 158 Конституції України» [40].

У Висновку № 7-в/2019 Конституційний Суд України фактично визнав, що НАБУ не належить до жодної з гілок влади, а намагання підпорядкувати цей орган будь-який з них на конституційному рівні, зокрема й з питань призначення та звільнення з посади Директора НАБУ, загрожує його інституційній незалежності.

Натомість у п. 3.2 Рішення № 9-р/2020 Конституційний Суд України зазначив, що «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 держави. Таким чином, Національне антикорупційне бюро України має ознаки органу виконавчої влади. З огляду на наведене КСУ дійшов висновку, що призначення Президентом України керівника органу, який за своїми повноваженнями функціонально належить до органу виконавчої влади, призведе до розбалансування системи стримувань і противаг, порушення функціонального розподілу влад та фактичної зміни форми державного правління, передбаченої Конституцією України» [150].

Згодом у п. 3.2. Рішення № 11-р/2020 Конституційний Суд України також зазначив: «Національне антикорупційне бюро України має ознаки органу виконавчої влади, а, отже, оспорювані положення Закону, у яких закріплено повноваження Президента України щодо утворення цього органу правопорядку, призначення його Директора та вирішення інших питань, пов'язаних із функціонуванням Національного антикорупційного бюро України, уможлиблюють втручання в компетенцію Кабінету Міністрів України» [149].

На наш погляд, наведені рішення КСУ є спірними, непослідовними та внутрішньо суперечливими, оскільки одночасно містять такі формулювання як «має ознаки органу виконавчої влади», «фактично є органом виконавчої влади»,

«функціонально належить до органів виконавчої влади», що явно суперечить законам формальної логіки. Крім того, визначаючи на власний розсуд статус НАБУ як органу виконавчої влади, Конституційний Суд України вийшов за межі своїх повноважень, позаяк вирішення зазначених питань – виключно законодавча площина.

Враховуючи викладені теоретичні позиції щодо поняття та ознак адміністративно-правового статусу, а також наукові погляди на адміністративно-правовий статус НАБУ, вважаємо, що адміністративно-правовий статус НАБУ – це правове становище НАБУ в системі органів державної влади, яке характеризується такими структурними елементами, як: мета, завдання, функції, принципи та гарантії діяльності (цільовий блок); порядок створення, реорганізації, ліквідації, організаційна побудова, функціональна підпорядкованість, порядок взаємодії та координації (структурно-організаційний блок), права та обов'язки (блок компетенції).

При цьому особливості адміністративно-правового статусу НАБУ визначені передусім його: 1) особливим місцем у системі органів державної влади, оскільки орган не належить до жодної з гілок влади та не перебуває в адміністративному підпорядкуванні, що гарантує його інституційну незалежність та операційну самостійність; 2) специфікою цілей, завдань і компетенції, які обумовлені тим, що він є державним правоохоронним органом та спеціалізованою антикорупційною інституцією, і полягають у протидії кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжитті інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції; 3) особливими гарантіями діяльності щодо конкурсних засад формування органу, зокрема й особливого порядку призначення та звільнення Директора; правовим, соціальним захистом, забезпеченням особистої безпеки, належних умов оплати праці працівників; порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення; заборонаю протиправного втручання у свою діяльність.

Визначені особливості адміністративно-правового статусу НАБУ надають можливість сформулювати оптимальні параметри моделі системи організаційно-управлінських заходів, здатних убезпечити орган від корупційних загроз, а також гарантувати його належне функціонування.

Оскільки НАБУ є сучасним державним органом нової формації, який орієнтований на інноваційне втілення в управлінську сферу кращих світових практик та мобільність і гнучкість рішень і дій якого не обтяжуються бюрократичним тягарем багаторічного функціонування й тотальною зарегульованістю управлінських процесів, зазначена модель має відповідати прогресивним тенденціям і міжнародним стандартам у сфері антикорупційного менеджменту [116, с. 167]. Ключовими елементами такої моделі мають бути системність і взаємна інтегрованість антикорупційних заходів та заходів внутрішнього контролю, які забезпечують інституційну незалежність і операційну спроможність НАБУ. Як флагман антикорупційного руху НАБУ має впроваджувати нові підходи та поширювати власний позитивний досвід діяльності у сфері запобігання та протидії корупції серед органів публічної влади й у суспільстві.

У наступних розділах дисертації докладно буде висвітлено питання розбудови системи антикорупційного менеджменту в НАБУ та надано ґрунтовну характеристику її складових.

Таким чином, проведений аналіз наукового доробку дав змогу визначити адміністративно-правовий статус НАБУ як правове становище цього органу в системі органів державної влади, яке характеризується такими структурними елементами, як: мета, завдання, функції, принципи та гарантії діяльності (цільовий блок); порядок створення, реорганізації, ліквідації, організаційна побудова, функціональна підпорядкованість, порядок взаємодії та координації (структурно-організаційний блок), права й обов'язки (блок компетенції).

При цьому особливості адміністративно-правового статусу НАБУ передусім визначені: 1) інституційною незалежністю в системі органів державної влади; 2) специфікою цілей, завдань і компетенції, які обумовлені тим, що він є державним правоохоронним органом і спеціалізованою антикорупційною інституцією; 3) особливими гарантіями діяльності цього органу.

Зазначене спростовує позицію Конституційного Суду України, викладену в рішеннях № 9-р/2020 та № 11-р/2020 стосовно того, що НАБУ як орган правопорядку фактично є органом виконавчої влади.

## **1.4 Антикору́пційна політика Національного антикорупційного бюро України**

На високий рівень корупції в Україні впливає низка факторів, як-от: «непрозорість діяльності і не підзвітність органів державної влади; відсутність політичної волі щодо боротьби з корупцією, неефективна участь у цій боротьбі правоохоронних структур і органів національної безпеки держави; надзвичайна розгалуженість дозвільно-регуляторної системи; надмірний вплив окремих олігархічних груп на прийняття державних рішень і кадрові призначення; неврегульованість конфлікту інтересів; відсутність правил професійної етики на публічній службі; низький рівень забезпечення захисту прав власності; недотримання законодавства у сфері боротьби з корупцією, а також недосконалість законодавства з цих питань у цілому; недосконалість системи судоустрою; відсутність системності в роботі з виявлення корупції в органах державної влади; відсутність публічного контролю за доходами та видатками вищих посадових осіб держави, а також ефективних механізмів участі громадянського суспільства у формуванні та реалізації антикорупційної політики» [19].

Як зазначає І. Беззуб, «дієва протидія корупції неможлива без послідовних, спланованих і скоординованих дій, об'єднаних однією концепцією, оскільки системні явища потребують системного підходу в їх подоланні. З початку 1990-х років урядами України вживалися заходи з розроблення стратегії подолання корупції в державі, для чого приймалися відповідні документи у формі державних програм, планів, концепцій тощо, які не були достатньо ефективними» [23].

Останнім стратегічним документом у цій сфері стала антикорупційна стратегія, затверджена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні на 2014–2017 роки». Певною ідеологічною основою антикорупційної стратегії стали: 1) рекомендації Групи держав Ради Європи проти корупції – GRECO (The Group of States against Corruption – «Група держав проти корупції») – орган Ради Європи з антикорупційного моніторингу; основна мета діяльності – допомога країнам-учасникам у боротьбі з корупцією; встановлює антикорупційні стандарти до діяльності держави та контролює відповідність практики цим стандартам; дає змогу виявити недоліки в національній антикорупційній політиці та пропонує необхідні

законодавчі, інституційні чи оперативні заходи, надає майданчик для обміну найкращими рішеннями в сфері викриття й запобігання корупції); 2) антикорупційні рекомендації Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС; рекомендації Європейської комісії «За демократію через право», або Венеціанської комісія – дорадчого органу Ради Європи з питань конституційного права, що надає висновки про відповідність проєктів законодавчих актів європейським стандартам і цінностям; особливого значення мають висновки цієї комісії з питань, які стосуються відповідності європейським стандартам проєктів законодавчих актів або законів); 3) пропозиції програми «SIGMA» (Support for Improvement in Governance and Management) – програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту, що є одним з найпрестижніших аналітичних центрів Європейського Союзу, створений за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку і Європейського Союзу; метою започаткування цієї програми стала потреба у наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їхніх систем державного управління; вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу в Європейський Союз). Перелічені рекомендації, у свою чергу, ґрунтуються на ключових міжнародних актах антикорупційного спрямування, більшість яких ратифіковано Україною. Так, згідно зі ст. ст. 5 і 6 Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року держави-учасниці повинні розробляти й здійснювати ефективну скоординовану політику щодо протидії корупції та утворити з цією метою спеціально уповноважений орган (органи).

Відповідно до положень Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» антикорупційна політика передбачала розроблення та вжиття послідовних заходів держави й суспільства з метою усунення (мінімізації) причин і умов, що породжують і живлять корупцію. До таких заходів, зокрема, належать: розроблення антикорупційної програми на певний період; розроблення плану заходів, які конкретизують антикорупційну програму; контроль за реалізацією антикорупційної програми; діяльність спеціального органу з протидії корупції; діяльність правоохоронних органів щодо боротьби з корупцією; судова практика в частині застосування відповідальності за корупційні діяння; діяльність контролюючих органів; моніторинг стану корупції; антикорупційна освіта та виховання.

Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265, «з метою створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нових засад формування і реалізації антикорупційної політики, визначила такі завдання, що стоять перед суб'єктами запобігання корупції: створення ефективної системи виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; створення ефективної системи фінансового контролю; запровадження механізмів дотримання етичних стандартів особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; проведення перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; створення механізму захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції (викривачів); забезпечення обізнаності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, із законодавством щодо доброчесності на публічній службі; впровадження системного підходу до запобігання корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування на основі результатів аналізу корупційних ризиків; усунення передумов вчинення корупційних правопорушень під час здійснення адміністративних процедур» [52].

Зауважимо, що з 2018 року й до сьогодні Україна фактично не має нормативного акта стратегічного рівня у сфері запобігання та протидії корупції, що пов'язано одночасно з декількома чинниками, головним з яких є неефективна діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції до моменту його перезавантаження у 2020 році, адже саме цей орган є відповідальним за реалізацію державної антикорупційної політики та має забезпечувати своєчасну актуалізацію відповідних програмних документів.

Це стало однією з причин того, що відповідно до оприлюднених міжнародною неприбутковою антикорупційною організацією «Transparency International» (TI) показників світового «Індексу сприйняття корупції» (Corruption Perceptions Index) за 2019 рік Україна отримала 30 балів і посіла 126-те місце серед 180 країн світу, тобто оцінена як найкорумпованіша країна Європи. Гірша ситуація лише в Росії – 28 балів і 137-ме місце. Сусідня з Україною Молдова посіла 120-місце з 32 балами, а Білорусь з 45 балами опинилася на 66-му місці. Західні сусіди України – Польща, Словаччина та

Угорщина – отримали, відповідно, 58, 50 та 44 бали. Фактично за кількістю балів Україна опустилася до показника 2017 року. «Серед рекомендацій на 2020 рік, які були надані Transparency International для зменшення рівня корупції, – законодавчо забезпечити операційну спроможність САП та інституційну незалежність НАБУ і ДБР; провести незалежну зовнішню оцінку діяльності органів антикорупційної сфери із залученням міжнародних партнерів. Вдосконалити законодавство щодо інституту депутатської недоторканності, викривачів та реалізації АРМА функцій з управління» [70].

У червні 2020 року проєкт антикорупційної стратегії на 2020–2024 роки був оприлюднений на офіційному сайті Національного агентства з питань запобігання корупції для публічного обговорення [20], у вересні 2020 – схвалений Кабінетом Міністрів України, а в листопаді вже як проєкт Закону про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки від 21 вересня 2020 року № 4135 – прийнятий за основу Верховною Радою України.

Принципами розроблення нової Антикорупційної стратегії стали:

«1) оптимізація функцій держави та місцевого самоврядування, реалізація якого передусім передбачає: позбавлення органів державної влади й органів місцевого самоврядування зайвих і надмірних повноважень; усунення дублювання повноважень різними органами; тимчасове припинення реалізації малоефективних повноважень, які характеризуються високим рівнем корупційних ризиків; усунення випадків реалізації одним і тим же органом взаємовиключних повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики;

2) зниження «людського фактору» та збільшення прозорості й ефективності у відносинах органів державної влади та органів місцевого самоврядування з фізичними та юридичними особами, реалізація якого передусім передбачає запровадження і неухильне дотримання правил загальної адміністративної процедури, цифровізацію більшості процедур, та, як наслідок, мінімізацію безпосередніх контактів представників влади з особами, щодо яких ними приймається рішення;

3) створення зручних і законних альтернатив існуючим корупційним практикам. На противагу найбільш поширеним корупційним практикам має бути створено такі законні форми та способи задоволення потреб фізичних і юридичних

осіб, за яких вони будуть впевнені, що гарантовано, швидко та комфортно отримують бажаний (законний) результат;

4) забезпечення дієвого державного контролю за дотриманням публічними службовцями правил етичної поведінки та вимог антикорупційного законодавства;

5) забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, що створює додаткову систему мотивації для всіх суб'єктів правовідносин утримуватись від корупційних дій» [52].

У кожній із пріоритетних сфер згідно з новою Антикорупційною стратегією визначено ключові проблеми (базовий показник) і сформульовано стратегічні результати, яких потрібно досягти в майбутньому для розв'язання цих проблем (прогнозований показник).

У межах підвищення рівня ефективності запобігання корупції пріоритетними сферами та їхніми ключовими проблемами визначено, зокрема, зазначені нижче.

#### 1. Формування і реалізація антикорупційної політики. Визначені проблеми:

– антикорупційна політика не ґрунтується на повних, об'єктивних і достовірних даних, що знижує рівень її ефективності. Рівень ефективності антикорупційної політики є також низьким через неналежну координацію зусиль різних органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також недостатність ресурсів для її впровадження;

– безсистемні та фрагментарні зміни до законодавства у сфері запобігання та протидії корупції негативно впливають на рівень ефективності правозастосування. Значна кількість положень нормативно-правових актів та їхніх проектів містить корупціогенні фактори, які можуть сприяти вчиненню корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень;

– інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції не повною мірою реалізує свій потенціал запобігання корупції на місцях. Низький рівень ефективності цього інституту обумовлений недостатніми гарантіями автономності та підтримки уповноважених підрозділів (осіб) з боку Національного агентства.

#### 2. Формування негативного ставлення до корупції. Визначені проблеми:

– у багатьох сферах суспільного життя застосування корупційних практик є зручнішим, оперативнішим і ефективнішим способом задоволення потреб фізичних та юридичних осіб порівняно із задоволенням таких потреб у законний спосіб;

– корупційні практики на побутовому рівні – усталена норма поведінки і не сприймаються населенням як порушення моральних або правових норм. Недоброчесна чи неетична поведінка представників влади також не сприймається громадянами як аморальний вчинок або правопорушення. Відповідно, з боку населення немає стійкого запиту (вимоги) до публічних осіб щодо дотримання ними визначених правил етичної поведінки;

– відсутність об'єктивного висвітлення ситуації із запобіганням та протидією корупції в Україні призводить до викривленого сприйняття населенням причин корупції, її рівня, ефективності антикорупційних інституцій.

3. Запобігання корупційним злочинам і правопорушенням, пов'язаним з корупцією, шляхом врегулювання конфлікту інтересів, дотримання загальних обмежень та заборон, правил етичної поведінки. Визначені проблеми:

– правова регламентація заборон та обмежень на одержання подарунків, участі в певних правовідносинах є недосконалою, не в усіх випадках заборони забезпечені заходами юридичної відповідальності та ризик-орієнтованим підходом до здійснення заходів контролю;

– на законодавчому рівні не закріплено стандартів етичної поведінки народних депутатів України. Наявні правила етичної поведінки не реалізуються належним чином у зв'язку з невиконанням керівниками повноважень щодо притягнення винних у їх порушенні до відповідальності.

4. Здійснення заходів фінансового контролю. Визначені проблеми:

– законодавче регулювання щодо належності окремих категорій осіб до суб'єктів декларування потребує вдосконалення та уточнення;

– процес подання інформації до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є обтяжливим через недостатню обізнаність суб'єктів декларування з вимогами до заповнення декларацій, періодичні проблеми у функціонуванні цього Реєстру;

– попередня діяльність із проведення контролю та перевірки декларацій, моніторингу способу життя була недостатньо дієвою та не надала змоги досягнути очікуваних результатів.

5. Захист викривачів корупції. Визначені проблеми:

– у суспільстві на низькому рівні перебуває культура повідомлень про корупцію, що зумовлено негативним ставленням до викривачів. Більшість осіб, які хочуть повідомити про корупцію, не знають своїх прав і гарантій їх реалізації;

– не вироблено ефективного розгляду повідомлень про корупцію, а також наявний низький рівень обізнаності населення про наявні канали для здійснення повідомлень про корупцію та суб'єктів, уповноважених на їх розгляд;

– захист викривачів не здійснюється належним чином через недостатню інституційну спроможність уповноважених на це органів і недоліки законодавчого регулювання.

Заходи, що мають забезпечити вирішення окреслених проблем, будуть визначені у державній програмі з реалізації цієї Антикорупційної стратегії, розробленій та затвердженій у порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції».

Для розуміння сутності державної антикорупційної політики, на наш погляд, важливо визначити сутнісні ознаки такого базового поняття як «державна політика».

Зауважимо, що вивченню державної політики присвячено чимало наукових робіт. Зокрема, поняття та ознаки державної політики набули ґрунтовного опрацювання у монографіях О. Л. Валевського «Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження» [33], В. В. Тертичка «Державна політика: аналіз та здійснення в Україні» [170], а також у дисертаційних дослідженнях О. О. Кучеренко «Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення» [88] та Н. В. Коршунової «Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження» [80].

Так, на підставі аналізу різних дефініцій поняття державна політика В. В. Тертичка визначає, що «це порівняно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність / бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, що впливає на життя суспільства» [170, с. 82].

Н. В. Коршунова за результатами узагальнення теоретичних конструкцій щодо характеристики змісту поняття державної політики визначає такі її найістотніші ознаки: є правовою формою організації та здійснення діяльності держави або інших

уповноважених нею суб'єктів, серед яких органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації, інститути громадянського суспільства тощо; має загальнообов'язковий характер, тобто державна політика є незаперечною, безсумнівною стосовно її формування та реалізації з боку всіх соціальних суб'єктів незалежно від їхнього суб'єктивного ставлення до неї [80, с. 91–92].

Варто погодитись з тим, що для вирішення основної мети функціонування держави – забезпечення ефективної реалізації інтересів суспільства, державна політика повинна мати комплексний характер і бути спрямованою на розв'язання найбільш актуальних для суспільства політичних і соціально-економічних проблем. Однією з таких проблем для українського суспільства, яка становить загрозу національній безпеці, є проблема корупції, що вимагає від держави системно структурованих державно-управлінських рішень і належного ресурсного забезпечення (правового, фінансового, технічного, кадрового тощо), що гарантуватиме наступальність і результативність антикорупційної діяльності, основою якої є саме державна антикорупційна політика.

Окремо зауважимо, що державна політика, яка реалізується у антикорупційній сфері, є проявом правової політики держави, яка, за визначенням О. О. Іляшко, є обґрунтованою та послідовною діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективного механізму правового регулювання суспільних відносин, виражений комплексом ідей, заходів, завдань, програм, настанов, що реалізують у сфері права і завдяки праву, а також базується на визначальних правових принципах [69, с. 113–114].

У наукових джерелах державна антикорупційна політика визначається як «постійно здійснювана, систематична, цілеспрямована діяльність держави у тісній співпраці з інститутами громадянського суспільства, що полягає у розробці, удосконаленні та реалізації стратегічних засад і тактичних заходів, спрямованих на усунення або блокування причин та умов корупції, удосконалення юридичної відповідальності за корупційні правопорушення та формування антикорупційної культури» [51, с. 17].

В. М. Соловійов під державною антикорупційною політикою розуміє сукупність взаємопов'язаних дій системи органів державної влади щодо розроблення та реалізації мети, завдань, принципів і стратегічних напрямів розв'язання проблем у сфері запобігання та протидії корупції [161, с. 103].

До ключових завдань антикорупційної політики держави цей вчений відносить: «попередження корупційних правопорушень; створення правового механізму, який перешкоджає підкупу осіб, які мають публічний статус; забезпечення відповідальності за корупційні правопорушення в усіх випадках, прямо передбачених нормативними правовими актами; відшкодування шкоди, заподіяної корупційними правопорушеннями; моніторинг корупційних факторів та ефективності заходів антикорупційної політики; формування антикорупційної суспільної свідомості; сприяння реалізації прав громадян і організацій на доступ до інформації про факти корупції і корупційні фактори, а також на їх вільне висвітлення в засобах масової інформації; створення стимулів до заміщення державних посад, посад державної і муніципальної служб непідкупними особами» [161, с. 242].

В. В. Нонік за результатами систематизації методологічних складових державної антикорупційної політики констатує, що антикорупційна політика полягає в розробленні та здійсненні різнобічних і послідовних заходів держави й суспільства з усунення (мінімізації) причин та умов, що породжують і живлять корупцію в різних сферах життєдіяльності. Вона має бути інтегрована у базову стратегію розвитку держави в державно-політичному, соціально-економічному, державно-правовому, суспільно-громадянському, соціокультурному аспектах [110, с.116].

А. М. Новак доходить висновку, що національна антикорупційна політика є системою передбачених нормативно-правовими актами організаційно-правових, адміністративних, економічних, освітньо-виховних, культурних та інших заходів, що ініціюються, формалізуються і реалізуються органами публічної влади та громадськістю з метою виявлення, припинення корупційних правопорушень і сприяють реалізації прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб і держави.

Визначальною метою антикорупційної політики є запобігання та протидія корупції в системі публічного управління шляхом реалізації принципів публічного адміністрування [109, с. 420].

Беручи до уваги викладене, варто зазначити, що державна антикорупційна політика детермінується загальними цілями та завданнями, які стоять перед державною і визначають спрямованість її політики загалом. Водночас специфічність мети й інструментарію антикорупційної політики обумовлюється феноменом корупції, яка за своєю природою є соціальним явищем, отже, невіддільна від суспільних процесів та, історично супроводжуючи суспільство на всіх етапах його розвитку, трансформується разом з ним, підлаштовуючись під морально-ціннісні орієнтації нових поколінь, що значно ускладнює ефективність боротьби з тим, що не сприймається суспільством як щось шкідливе та чужорідне, і передусім передбачає вплив на суспільну свідомість, яка толерує до корупції, з метою переконання в тому, що корупція є тотальним злом і небезпекою. Таким чином, на сучасному етапі розвитку суспільних відносин ідеологія державної антикорупційної політики має ґрунтуватися на превентивно-просвітницькому підході, який передбачає активне залучення громадянського суспільства та формування громадської думки на відміну від репресивного підходу, де перевага надається державним інституціям, зокрема правоохоронним й контролюючим органам, а також механізму примусу.

Антикорупційна політика НАБУ є складовою державної антикорупційної політики, що обумовлює підпорядкованість антикорупційної політики цього органу стратегічним цілям державної антикорупційної політики, завданням, визначеним в урядовій програмі з її реалізації, а також інтегративний взаємозв'язок антикорупційних заходів на загальнодержавному й інституційному рівнях. При цьому система заходів запобігання та протидії корупції в НАБУ, яка забезпечує реалізацію антикорупційної політики органу, одночасно є елементом адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики як системи більш високого рівня.

Відповідно, антикорупційну політику НАБУ можна розглядати як визначену стратегічними цілями та завданнями державної антикорупційної політики цілеспрямовану та системну діяльність, що полягає у формуванні антикорупційної культури органу на засадах доброчесності, прозорості, відкритості та чіткого дотримання корпоративних правил, розбудові та розвитку системи управління

заходами запобігання та протидії корупції (антикорупційний менеджмент), інтегрованої із системою внутрішнього контролю, а також поширенні передового досвіду НАБУ в цій сфері (антикорупційне просвітництво).

Принципи антикорупційної політики НАБУ як керівні, фундаментальні ідеї становлять основу розбудови системи антикорупційного менеджменту в цьому державному органі й перебувають у системному зв'язку з загальними принципами діяльності НАБУ та принципами державної служби. Такими принципами є доброчесність (integrity), прозорість (transparency), відкритість (openness) і дотримання корпоративних правил (compliance).

Міжнародні експерти програми Організації Північноатлантичного договору (НАТО) з розбудови доброчесності, цілісності, прозорості та зниження корупційних ризиків у роботі оборонних та безпекових інституцій (Building Integrity Program, або BI Program), яка була започаткована у листопаді 2007 року та має на меті допомогти зацікавленим країнам запроваджувати в їхніх національних оборонних і безпекових інституціях ефективний, доброчесний і прозорий менеджмент, зміцнювати механізми запобігання і протидії корупції, удосконалювати систему управління фінансовими та матеріальними ресурсами і до якої Україна офіційно приєдналася 21 травня 2008 року, слушно зазначають, що підвищення рівня стандартів прозорості збільшує вірогідність викриття корупційної діяльності, а разом з цим і вірогідність покарання. Крім того, прозорість процесу прийняття рішень у поєднанні із застосуванням принципів відкритої та чесної конкуренції під час призначення на посаду, підвищення на посаді, закупівлі товарів і послуг тощо звужує коло можливостей для прийняття одноосібних рішень, а отже, знижує й потенційні переваги корупційної діяльності [41, с. 22].

НАБУ є інституційно й операційно незалежним органом, що гарантується заборонаю незаконного втручання у його діяльність (ч. 3 ст. 4 Закону). Водночас за діяльністю НАБУ здійснюється парламентський і громадський контроль. Так, з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за його діяльністю при НАБУ утворено Раду громадського контролю у складі 15 осіб, яку сформовано на засадах відкритого та прозорого конкурсу.

Окрім того, згідно зі ст. 26 Закону НАБУ підзвітне Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України та зобов'язане інформувати зазначені органи з основних питань своєї діяльності.

Виходячи із запропонованого визначення антикорупційної політики НАБУ, основними напрямками антикорупційної політики органу є:

- формування антикорупційної культури;
- створення ефективної системи антикорупційного менеджменту та її інтеграція із системою внутрішнього контролю НАБУ;
- поширення досвіду НАБУ у сфері запобігання та протидії корупції (антикорупційне просвітництво).

Варто наголосити, що в антикорупційній політиці НАБУ першочергове місце займає саме формування антикорупційної культури НАБУ (культури доброчесності) – системи корпоративних принципів і стандартів, які формують у працівників НАБУ стійке несприйняття будь-яких проявів корупції та заохочують активну антикорупційну поведінку, оскільки закладені в основу такої культури самосвідомість і самоконтроль працівників НАБУ є кращими антикорупційними запобіжниками, які довели свою ефективність порівняно з реактивно-репресивними заходами, які переважно усувають проблему у вигляді наслідків корупційного правопорушення, але не здатні усунути її джерело, яким часто є недоліки корпоративної культури, яка не створює атмосферу суспільного осуду та принципового несприйняття корупційних практик, а також латентна готовність працівників до порушення антикорупційних заборон чи обмежень.

Зауважимо, що НАБУ в цьому питанні відштовхується від базових принципів VI Program, які полягають у тому, що «розбудова доброчесності має ширше значення за антикорупційну діяльність, а метою політики розбудови доброчесності є перетворення антикорупційних інструментів на культуру доброчесності, оскільки доброчесність – це універсальне явище, поєднане з прозорістю, підзвітністю, професіоналізмом, етикою, цінностями, правами людини, гендерною рівністю тощо» [147].

Таким чином, на думку експертів VI Program, стратегічний підхід до зниження рівня корупції полягає у: зменшенні потенційних переваг корупційної поведінки (зниження мінімально виправданого рівня протиправного доходу) та збільшенні

очікуваних втрат (підвищення рівня максимально виправданих потенційних втрат) [41, с. 20].

Для забезпечення доброчесності та запровадження найвищих стандартів поведінки працівників НАБУ наказом Директора НАБУ від 1 вересня 2016 року № 242 було затверджено Кодекс професійної етики працівників НАБУ (далі – Кодекс).

Автори науково-практичного посібника з питань професійної етики поліцейських визначають професійну етику як сукупність соціально обумовлених моральних норм поведінки працівників органів поліції, які в процесі застосування зазнають постійних змін, набувають різноманітного характеру. Ці норми безпосередньо, повсякденно впливають на мотиви їхньої поведінки, стимулюючи діяти відповідним чином. Норми професійної етики дбають про позитивний імідж та авторитет органів поліції та державної служби загалом [22, с. 26].

Визначені у Кодексі принципи та стандарти етичної поведінки працівників НАБУ спрямовані на запобігання і врегулювання можливих конфліктних ситуацій, розвитку організаційної культури, забезпечення гарантії високої якості та ефективності роботи НАБУ і, як наслідок, зростання рівня суспільної довіри до НАБУ.

Принципи етичної поведінки є невід’ємними складовими системи цінностей НАБУ, а саме: цілісності; мужності; рішучості; цілеспрямованості. Високий морально-етичний рівень працівників НАБУ є запорукою довіри суспільства та ефективного виконання поставлених перед НАБУ завдань. Наведений перелік містить основні принципи етичної поведінки працівника НАБУ та не є вичерпним. Системна узгодженість і структурна цілісність запропонованих принципів забезпечує формування єдиного підходу до визначення ключових рис морально-етичного портрета працівника НАБУ.

Зауважимо, що Кодекс є визначальним елементом етичної інфраструктури публічної служби, яка становить сукупність засобів, що використовуються для регулювання неналежної та заохочення належної поведінки публічних службовців. Дія всіх елементів етичної інфраструктури (політичної волі; законодавства; етичних кодексів, або кодексів поведінки; певних умов підтримки публічної служби; органів, що координують етику публічних службовців; механізмів звітності та нагляду;

механізмів професійної соціалізації; дієвого громадянського суспільства) також спрямована на зменшення кола можливостей для корупційних дій чиновництва. Функції запобігання, навчання та примусу в боротьбі з корупційними діяннями значною мірою покладаються на етичні кодекси публічних службовців, які виконують інституціонально закріплені ролі та становлять значиму складову соціального контролю [51, с. 401].

При цьому місія працівників НАБУ перебуває у зв'язку з місією органу, яка полягає в очищенні влади від корупції заради розбудови та розвитку успішного суспільства й ефективної держави.

Норми, стандарти поведінки публічних службовців – це конкретні вказівки щодо того, як мають діяти представники публічної служби з метою забезпечення відповідності їх поведінки суспільно-правовому статусу публічного службовця.

На публічній службі фіксують стандарти:

– поведіння та спілкування з громадянами, представниками релігійних і громадських об'єднань, ЗМІ (щодо чесності, поваги, служіння інтересам громадян, верховенства права, доброзичливості, відкритості, прозорості, справедливості, толерантності, ввічливості, коректності тощо);

– ставлення до професійних обов'язків (стосовно професіоналізму, відповідальності, дисциплінованості, прозорості, результативності, раціонального використання ресурсів державного органу, органу місцевого самоврядування, більш ефективного застосування здібностей, знань службовця, підвищення його професійного рівня, дії в громадських інтересах і відповідно до обставин) [51, с. 402–403].

На законодавчому рівні певні етичні стандарти та норми державної служби впроваджено у Законі України «Про запобігання корупції» (розділ VI «Правила етичної поведінки»).

У ст. 8 Закону України «Про державну службу» зазначено, що до основних обов'язків державного службовця належить зобов'язання «дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки». Ці правила визначені у наказі Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158.

Принципами етичної поведінки працівника НАБУ є: професіоналізм; законність; чесність і порядність; незалежність; відповідальність; збалансованість; об'єктивність; політична нейтральність; прозорість; підзвітність.

*Професіоналізм.* Кожний працівник НАБУ постійно дбає про свою компетентність, професійну честь і гідність. Віддано та сумлінно виконує службові обов'язки і сприяє підвищенню рівня авторитету НАБУ та зміцненню суспільної довіри до нього.

*Законність.* У своїй діяльності працівник НАБУ неухильно дотримується конституційних принципів верховенства права та законності. Здійснюючи свої повноваження, працівник діє у спосіб, передбачений законом, і в межах своєї компетенції, своєчасно й ефективно вживає вичерпних заходів щодо усунення порушень закону незалежно від суб'єкта їх вчинення.

*Чесність і порядність.* Працівник НАБУ не застосовує заходи впливу (як-от: погроза, шантаж, підкуп, введення в оману), не використовує складні матеріальні чи особисті обставини інших осіб або інші протизаконні заходи для досягнення своїх професійних чи особистих цілей; поважає права, свободи, законні інтереси, честь, гідність, репутацію та почуття осіб, з якими він взаємодіє під час здійснення посадових обов'язків.

*Незалежність.* Виконуючи посадові обов'язки у межах своїх повноважень, працівник НАБУ незалежний від будь-якого впливу, тиску чи втручання у його професійну діяльність, окрім випадків, передбачених чинним законодавством.

*Відповідальність.* Працівник НАБУ, виконуючи покладені на нього обов'язки, несе персональну відповідальність за прийняті ним рішення, дії чи бездіяльність.

*Збалансованість.* Працівник НАБУ прагне досягти справедливого балансу між правами та свободами особи і загальними інтересами суспільства.

*Об'єктивність.* Під час виконання посадових обов'язків і прийняття рішень працівник НАБУ керується об'єктивними фактами (доказами) та неупередженими професійними висновками.

*Політична нейтральність.* Працівник НАБУ не допускає впливу політичних інтересів на вчинки та рішення, а також утримується від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій.

*Прозорість і підзвітність.* Під час прийняття рішень і вчинення дій працівник НАБУ враховує, що інформація про його діяльність є публічною та може бути доступною для громадськості, крім випадків, визначених чинним законодавством України та внутрішніми нормативними актами НАБУ.

Стандарти етичної поведінки працівника НАБУ визначають стиль професійної поведінки й обумовлюють механізм прийняття рішень, ґрунтуючись на принципах професійної етики працівника НАБУ та вимогах чинного законодавства України. До них належать такі: добросовісність; авторитет, повага та ввічливість; неупередженість; накази та вказівки; заходи примусу; інформація; конфлікт інтересів; подарунки; зовнішній вигляд. Наведені стандарти етичної поведінки є певними зразковими моделями (поведінковими кліше), які регламентують лише окремі аспекти багатоманітної діяльності працівників НАБУ. Водночас сумлінне дотримання запропонованого алгоритму прийняття рішень і вчинення дій сприятиме уникненню протиправної поведінки у тій або іншій типовій ситуації, пов'язаній із виконанням професійних обов'язків.

Для розуміння сутності державної антикорупційної політики було опрацьовано наукові праці, у яких досліджено таке базове поняття як «державна політка» (зокрема, роботи О. Л. Валецького, В. В. Тертичка, О. О. Кучеренко та Н. В. Коршунової, а також праці, у яких безпосередньо розглядалися сутнісні ознаки державної антикорупційної політики, – монографічні та дисертаційні дослідження В. М. Соловйова, В. В. Ноніка, А. М. Новака). Це дало змогу дійти обґрунтованого висновку, що для вирішення основної мети функціонування держави – забезпечення ефективної реалізації інтересів суспільства, державна політика повинна мати комплексний характер і бути спрямованою на розв'язання найбільш актуальних для суспільства політичних і соціально-економічних проблем. Однією з таких проблем для українського суспільства, яка становить загрозу національній безпеці, є проблема корупції, що вимагає від держави системно структурованих державно-управлінських рішень і належного ресурсного забезпечення (правового, фінансового, технічного, кадрового тощо), яке гарантуватиме наступальність і результативність антикорупційної діяльності, основою якої є саме державна антикорупційна політика.

Водночас особливість мети й інструментарію антикорупційної політики обумовлюються феноменом корупції, яка за своєю природою є соціальним явищем,

отже, невіддільна від суспільних процесів та історично супроводжує суспільство на всіх етапах його розвитку, що значно ускладнює ефективність боротьби з тим, що не сприймається суспільством як щось шкідливе та чужорідне. Відповідно, на сучасному етапі ідеологія державної антикорупційної політики має ґрунтуватися на превентивно-просвітницькому підході, який передбачає активне залучення громадянського суспільства та формування громадської думки з метою впливу на суспільну свідомість, що толерує до корупції.

Визначено, що антикорупційна політика НАБУ є складовою державної антикорупційної політики. Це обумовлює підпорядкованість антикорупційної політики НАБУ стратегічним цілям державної антикорупційної політики, завданням, визначеним в урядовій програмі з її реалізації, а також інтегративний взаємозв'язок антикорупційних заходів на загальнодержавному й інституційному рівнях. Її принципами є: доброчесність (*integrity*), прозорість (*transparency*), відкритість (*openness*) та дотримання корпоративних правил (*compliance*). При цьому її нормативно-етична основа – Кодекс професійної етики працівників НАБУ, який є визначальним елементом антикорупційної інфраструктури, сприяє запобіганню та врегулюванню можливих конфліктних ситуацій, розвитку організаційної культури, забезпеченню гарантії високої якості й ефективності діяльності НАБУ, утвердженню його позитивної репутації і, як наслідок, зростанню рівня суспільної довіри.

Встановлено, що основними напрямками антикорупційної політики НАБУ є: формування антикорупційної культури; створення ефективної системи антикорупційного менеджменту та її інтеграція із системою внутрішнього контролю НАБУ; поширення досвіду НАБУ у сфері запобігання та протидії корупції (антикорупційне просвітництво).

Викладене дало змогу сформулювати авторську позицію щодо поняття антикорупційної політики НАБУ, під якою пропонується розуміти визначені стратегічними цілями та завданнями державної антикорупційної політики мету, завдання, принципи та напрями антикорупційної діяльності цього органу, спрямованої на ефективне запобігання та протидію корупції в НАБУ шляхом формування антикорупційної культури органу (культури доброчесності) на засадах дотримання вимог антикорупційного законодавства та правил корпоративної етики, створення сучасної системи антикорупційного менеджменту, а також поширення

досвіду НАБУ в сфері запобігання та протидії корупції (антикорупційне просвітництво).

## **Висновки до розділу 1**

Результатами дослідження особливостей адміністративно-правового статусу НАБУ, сутності та детермінантів корупції у правоохоронних органах, сутності антикорупційної діяльності, а також змісту антикорупційної політики НАБУ надають можливість зробити викладені нижче висновки.

1. Рівень глибини та деталізації опрацювання поняття «корупція» у наукових джерелах на сучасному етапі досяг тієї межі, коли навіть фундаментальні дослідження цього феномену не здатні змінити або суттєво відкоригувати сформоване у науковій доктрині концептуальне бачення сутності корупції. Викладене актуалізує дослідження, спрямовані на уточнення окремих ознак, форм, проявів та аспектів цього явища, а головне – вдосконалення інструментарію запобігання та протидії корупції.

2. Слушною є думка тих науковців, які виділяють такі сутнісні ознаки корупції, як: 1) складність і багатоаспектність (існує у різноманітних формах, маючи політичний, соціально-економічний, морально-правовий аспекти); 2) соціальна обумовленість (має історичні передумови, є продуктом соціального життя та суттєво впливає на найважливіші соціальні процеси); 3) нерозривний зв'язок зі сферою публічного управління (корупційні діяння завжди пов'язані з неправомірним вираженням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей); 4) конфлікт приватного та публічного інтересів (метою корупційної діяльності завжди є задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб усупереч інтересам суспільства та держави).

3. Ознаками корупції у правоохоронних органах, що її ідентифікують, є: 1) системність, яка охоплює усі рівні управління, характеризуючись ієрархічністю; 2) деструктивність, яка викликає дисфункцію управлінських процесів, руйнуючи інституційну цілісність та операційну спроможність органу, знищує його

правоохоронний потенціал; 3) зв'язок зі сферою діяльності правоохоронного органу, неправомірне використання наданих службових повноважень та авторитету представника влади; 4) конфлікт особистих інтересів працівника правоохоронного органу й інтересів органу, обумовлених інтересами суспільства та держави.

4. Аналіз наведених позицій щодо детермінантів корупції у правоохоронних органах засвідчив спільність думок науковців щодо необхідності віднесення до таких факторів недостатнього рівня соціально-матеріального забезпечення працівників, недоліків кадрової політики, несприятливого морально-психологічного клімату, професійної деформації, толерантності до корупції. Важливу роль серед таких факторів відіграють детермінанти соціального характеру, які перебувають у зоні відповідальності держави, яка має забезпечити гідні умови проходження служби та належні соціальні гарантії для працівників правоохоронних органів. Водночас недоліки кадрової політики, несприятливий морально-психологічний клімат, професійна деформація та толерантність працівників правоохоронного органу до корупції – це група факторів інституційного характеру, які переважно перебувають у зоні відповідальності керівництва правоохоронного органу. Отже, вчинення працівниками правоохоронного органу корупційних дій, детермінованих факторами інституційного характеру, свідчить про відсутність або неефективність антикорупційної політики органу та (або) механізму її реалізації.

5. Зважаючи на викладені теоретичні позиції щодо поняття та ознак адміністративно-правового статусу, а також наукові погляди на адміністративно-правовий статус НАБУ, вважаємо, що особливості адміністративно-правового статусу НАБУ передусім визначені: 1) особливим місцем у системі органів державної влади, оскільки орган не належить до жодної з гілок влади та не перебуває в адміністративному підпорядкуванні, що гарантує його інституційну незалежність та операційну самостійність; 2) специфікою цілей, завдань і компетенції, які обумовлені тим, що НАБУ є державним правоохоронним органом та спеціалізованою антикорупційною інституцією, і полягають у протидії кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжитті інших передбачених законом заходів щодо

протидії корупції; 3) особливими гарантіями діяльності щодо конкурсних засад формування органу, зокрема й особливого порядку призначення та звільнення Директора НАБУ; правового, соціального захисту, забезпечення особистої безпеки, належних умов оплати праці працівників; 4) порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення; 5) заборонаю протиправного втручання у його діяльність.

6. Досвід НАБУ доводить, що ефективна система запобігання та протидії корупції в органі, інтегрована у загальнонаціональну антикорупційну систему, в поєднанні з достатнім матеріально-технічним забезпеченням діяльності органу та високим рівнем заробітних плат (грошового забезпечення) працівників НАБУ з боку держави усуває як соціальні, так і інституційні детермінанти корупції. Про це свідчить те, що за весь період діяльності НАБУ не зафіксовано жодного факту притягнення працівників цього правоохоронного органу до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

7. Модернізація антикорупційного законодавства, спричинена світовими тенденціями у цій сфері, відчутно змістила акценти саме на запобіжну (превентивну) складову системи антикорупційних заходів. Це пояснює певну ревізію нормативної термінології та видалення з назви спеціального закону терміна «протидія», що є логічним та цілком виправданим з огляду на роль і місце цього закону в системі антикорупційного законодавства, де заходи протидії переважно зосередженні у сфері дії норм кримінального й адміністративного законодавства. Отже, такі зміни не є свідченням відмови від терміна «протидія» у результаті охоплення його змісту більш широким поняттям «запобігання» або визнанням їхньої синонімічності чи взаємозамінюваності, оскільки уточнення назви закону не змінило сутність процесів, які цими термінами позначалися.

8. Антикорупційну діяльність запропоновано розглядати як систему заходів запобігання та протидії корупції, які реалізуються в межах антикорупційної політики держави на всіх рівнях державного та соціального управління та які в сукупності заохочують до правомірної поведінки, усувають причини й умови вчинення корупційних діянь і забезпечують невідворотність відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень.

9. Антикорупційна політика НАБУ є складовою державної антикорупційної політики, що обумовлює підпорядкованість антикорупційної політики цього органу стратегічним цілям державної антикорупційної політики, завданням, визначеним в урядовій програмі з її реалізації, а також інтегративний взаємозв'язок антикорупційних заходів на загальнодержавному й інституційному рівнях. При цьому система заходів запобігання та протидії корупції в НАБУ, яка забезпечує реалізацію антикорупційної політики органу, одночасно є елементом адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики як системи більш високого рівня.

Таким чином, антикорупційна політика НАБУ – це визначена стратегічними цілями та завданнями державної антикорупційної політики цілеспрямована та системна діяльність цього органу, що полягає у формуванні його антикорупційної культури на засадах доброчесності, прозорості, відкритості та чіткого дотримання корпоративних правил, розбудові й розвитку системи управління заходами запобігання та протидії корупції (антикорупційний менеджмент), інтегрованої із системою внутрішнього контролю, а також поширенні передового досвіду НАБУ в цій сфері.

10. Основними напрямками антикорупційної політики НАБУ є:

- формування антикорупційної культури;
- створення ефективної системи антикорупційного менеджменту та її інтеграція із системою внутрішнього контролю НАБУ;
- поширення досвіду НАБУ у сфері запобігання та протидії корупції.

11. Формування антикорупційної культури (культури доброчесності) займає першочергове місце в антикорупційній політиці НАБУ. Антикорупційна культура є системою корпоративних принципів і стандартів, які формують у працівників НАБУ стійке несприйняття будь-яких проявів корупції та заохочують активну антикорупційну поведінку. В основу такої культури закладено самосвідомість і самоконтроль працівників НАБУ, які ґрунтуються на внутрішньому імперативі доброчесної поведінки.

12. Визначальним елементом етичної інфраструктури НАБУ є Кодекс професійної етики працівників НАБУ, який містить перелік принципів і стандартів етичної поведінки, які є невід'ємними складовими системи цінностей НАБУ.

13. Стадіями антикорупційної політики НАБУ є послідовні кроки її формування та реалізації, які в узагальненому вигляді можна виокремити таким чином:

а) розроблення антикорупційної програми НАБУ, що передбачає:

– аналіз та оцінку стану запобігання і протидії корупції в НАБУ, прогнозування тенденцій розвитку корупційних практик;

– планування антикорупційних заходів;

б) періодичний моніторинг реалізації антикорупційної політики та стану корупції в НАБУ;

в) підготовлення звітності з метою визначення рівня ефективності антикорупційної діяльності НАБУ.

## РОЗДІЛ 2

# СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЗАХОДАМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У НАЦІОНАЛЬНОМУ АНТИКОРУПЦІЙНОМУ БЮРО УКРАЇНИ

### **2.1 Загальна характеристика системи антикорупційного менеджменту Національного антикорупційного бюро України**

НАБУ як спеціалізований правоохоронний орган нової формації з перших днів свого функціонування розпочало процес створення системи управління заходами запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних стандартів і кращих світових практик у цій сфері.

У юридичній літературі міжнародні стандарти в антикорупційній сфері, як правило, розглядалися у контексті імплементації положень відповідних міжнародних документів, які визначають загальні принципи і стандарти у сфері запобігання та протидії корупції: універсальні та регіональні міжнародні договори проти корупції; міжнародні документи рекомендаційного характеру щодо цілей, форм і методів боротьби із корупцією; відповідні рішення Європейського суду з прав людини, інших міжнародних судів, які стосуються захисту прав і свобод людини від їх порушення внаслідок корупційних злочинів, або ж рішення міжнародних судів проти високопосадовців-корупціонерів (Конвенція ООН проти корупції, ратифікована у 2006 році; Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією ETS 173, ратифікована 18 жовтня 2006 року; Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, ратифікована Україною в 2005 році; Резолюція VIII Конгресу ООН у Гавані «Практичні заходи боротьби з корупцією»; Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 року «Боротьба з корупцією» (A/RES/51/59); Модельний кодекс поведінки для державних службовців 2000 року; Стамбульський план дій антикорупційної мережі ОЕСР тощо) [51, с. 100, 24, с. 22-25, 67, с.47-51].

Водночас у світовій практиці останні десятиріччя активно розвиваються процеси стандартизації саме в галузі антикорупційного менеджменту, зумовлені прийняттям низки нормативних актів, які встановлюють корпоративну відповідальність суб'єктів

зовнішньоекономічної діяльності як за вчинення корупційних діянь, так і за нездатність запобігти хабарництву, що вчиняється від імені юридичної особи.

З метою забезпечення конкурентного бізнес-середовища, а також убезпечення компаній від можливих негативних наслідків і фінансових втрат, спричинених неефективністю антикорупційних заходів, провідними міжнародними організаціями, зокрема Організацією міжнародного співробітництва та розвитку (OECD), Світовим банком (World Bank) та Трансперенсі Інтернешнл (Transparency International (TI)) напрацьовано значний обсяг рекомендацій і кращих практик антикорупційного менеджменту, які «завдяки комплексному та уніфікованому підходу щодо регламентації відповідних комплаєнс-процедур, розробки антикорупційних програм, кодексів професійної етики, оцінки корупційних ризиків тощо визначили певні антикорупційні стандарти як для бізнес-середовища, так і для сфери державного управління» [2; 3; 4; 5; 6; 9].

Системний аналіз зазначеного доробку дає змогу дійти висновку, що «антикорупційний менеджмент – це комплексне поняття, яке поєднує в собі сукупність таких заходів:

- спеціальних заходів, спрямованих на запобігання корупції (фінансовий контроль, інформаційний контроль, обмеження щодо доступу до інформації або ділянок робіт);

- загальних заходів, спрямованих на таку побудову відповідної групи відносин, яка сприяє виключенню або суттєвому зниженню кількості потенційно ризикованих корупційних факторів (експертиза нормативних актів, суміщення професій чи посад, пропаганда та антикорупційна освіта, підвищення рівня фінансування (забезпечення);

- заходів організації праці, стосунків та взаємодії, спрямованих на управління відносинами у відповідній сфері, яке унеможливорює вчинення корупційних діянь (прозорість і контроль з боку спеціальних суб'єктів та громадськості);

- оптимізація системи прийняття рішень, яка повинна звести до мінімуму корупційні прояви в життєдіяльності організації» [152, с. 63–64].

При цьому антикорупційний менеджмент, як зазначає М. В. Романов, передбачає: побудову суспільних відносин, що ґрунтується на професіоналізмі та цілеспрямованості відповідних суб'єктів, діяльність яких спрямована на результат у відповідній сфері, а не на власне збагачення; усунення з відносин корупційно

ризикових факторів, тобто створення таких умов діяльності, які не спокушують учасників відповідних правовідносин і не провокують їх на пошук шляхів власного збагачення; запобігання і попередження корупційних правопорушень, створення атмосфери нестерпності та неприйнятності корупційних проявів на відповідній ділянці правовідносин або напрямі діяльності [152, с. 63–64].

За визначенням С. Яременка та О. Яременко, антикорупційний менеджмент є видом організаційно-управлінської діяльності у сферах управління ресурсами організації (фінансові, матеріальні, інформаційні), планування й організації діяльності, управління персоналом, спрямований на створення в державній організації системи запобігання та протидії корупції, усунення причин її виникнення [190].

Б. Головкін пропонує розглядати антикорупційний менеджмент як «діяльність із розроблення та впровадження антикорупційних стратегій і процедур у публічній і приватній сферах, а також здійснення контролю за їхньою ефективністю» [46].

М. А. Аніщенко, дослідивши правовий аспект антикорупційного менеджменту у закладах охорони здоров'я, визначає його як вид організаційно-розпорядчої діяльності керівників, засновників та уповноважених осіб (підрозділів) закладів охорони здоров'я всіх форм власності, що ґрунтується на правових нормах та спрямований на створення і функціонування ефективної системи запобігання, протидії корупції, а також контролю за ефективністю антикорупційних заходів [18].

При цьому основними обов'язковими складовими антикорупційного менеджменту, на думку дослідника, є: «визначення особи (підрозділу), яка відповідальна за запобігання та виявлення корупції, створення необхідних умов для її (його) успішної роботи; розроблення та затвердження необхідних внутрішніх документів із питань антикорупційної діяльності, їхнє постійне своєчасне оновлення; імплементація антикорупційних норм в інші внутрішні документи; оцінювання корупційних ризиків; забезпечення належного запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; забезпечення відкритості, прозорості діяльності закладу охорони здоров'я; провадження антикорупційної освіти працівників; здійснення належного управління інформацією про корупційні правопорушення; забезпечення постійного ведення необхідних реєстрів і баз даних; контроль і моніторинг за ефективністю антикорупційних заходів» [18].

Загалом думка М. А. Аніщенка щодо обов'язкових складових антикорупційного менеджменту, яка переважно ґрунтується на рекомендаціях і кращих практиках у цій сфері, є слушною. Водночас не зрозуміло, чому вчений не відносить до таких складових: волю та лідерство вищого керівництва; політику органу, яка забороняє корупційні практики (антикорупційну програму); взаємодію з викривачами корупції, які на рівні стандартизованих підходів традиційно виділяються серед ключових елементів ефективних систем антикорупційного менеджменту.

Зауважимо, що у профільній літературі та рекомендаціях з питань розбудови систем управління заходами запобігання та протидії корупції також використовується поняття «комплаєнс» або «антикорупційний комплаєнс».

Сутність комплаєнса (від *англ.* compliance – відповідність, виконання вимог, правил) полягає у «позначенні системи внутрішнього контролю всередині комерційних і некомерційних організацій за дотриманням загальних вимог законодавства, а також галузевих стандартів, правил, вимог до діяльності організації тощо. Часто поняття „комплаєнс” вживається у широкому значенні для позначення системи контролю підприємства за відповідністю його діяльності, а також діяльності його працівників, керівників та сторонніх представників вимогам регуляторних актів. Водночас у вузькому значенні „комплаєнс” або „антикорупційний комплаєнс” позначає систему заходів для дотримання організацією вимог антикорупційного законодавства» [21].

З урахуванням того, що поняття «система управління заходами запобігання та протидії корупції», «антикорупційний менеджмент» і «антикорупційний комплаєнс» є максимально наближеними за значенням, вважаємо, що вони можуть бути використані як взаємозамінні.

Багато міжнародних компаній з метою захисту власної репутації, а також запобігання юридичній відповідальності наслідували та розвивали передовий досвід запровадження і функціонування антикорупційного менеджменту (системи комплаєнса), що з часом привело до накопичення значного світового досвіду в цій сфері.

Тому очікуваним кроком було те, що у жовтні 2016 року з'явився антикорупційний стандарт ISO 37001:2016 (Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use), який розробила Міжнародна організація зі

стандартизації (International Organization for Standardization) [1] з урахуванням вимог британського стандарту BS 10500:2011 (Specification for an antibribery management system (ABMS)).

В Україні стандарт ISO 37001:2016 прийнято як «національний стандарт методом підтвердження за позначенням „Системи управління щодо протидії корупції. Вимоги та настанови щодо застосування: ДСТУ ISO 37001:2018 (ISO 37001:2016, IDT)» [157].

Зауважимо, що український переклад назви стандарту не є коректним, оскільки автентичний термін «anti-bribery», який дослівно перекладається як «протидія хабарництву» замінено терміном «протидія корупції», що не є однорідним. Адже юридичні терміни «хабар» і «хабарництво» вилучено з нормативного обігу в результаті реформування антикорупційного законодавства. У стандарті термін «хабарництво» визначається як пропозиція, обіцянка, передача, отримання або сприяння в отриманні неправомірної вигоди будь-якої вартості (і фінансової, і нефінансової), прямо чи опосередковано, незалежно від місця (місць) порушення вимог закону, як мотивації або винагороди на користь особи за певні вчинені дії або бездіяльність стосовно виконання такою особою її обов'язків [114, с. 111].

У НАБУ для позначення системи антикорупційного менеджменту використано поняття «система управління заходами протидії корупції», що наближує цю назву до назви стандарту, але, на наш погляд, не повною мірою відповідає сутності такої системи, що являє собою органічне поєднання заходів запобігання та протидії корупції.

Особливість ДСТУ ISO 37001:2018 (ISO 37001:2016, IDT) – це його відповідність повною мірою вимогам ISO, які висуваються до стандартів системи управління. Це – і структура високого рівня, й ідентичний основний текст, і загальні терміни базових понять, які розроблено для зручного користування. До того ж, користуючись вказаним стандартом, одночасно можна реалізовувати й інші стандарти систем управління (приміром, ISO 9001, ISO 14001, ISO/IEC 27001 і ISO 19600), а також стандарти управління (ISO 26000, ISO 31000 тощо)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Варто зауважити, що ще 2004 року Головне управління державної служби України (далі – Головдержслужба) розпочало роботу щодо втілення системи управління якістю у межах проекту «Запровадження системи управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001-2000 в діяльність органів виконавчої влади (на прикладі Головдержслужби)». За результатами проведення у 2005 році сертифікаційного аудиту системи управління якістю Головдержслужба стала першим серед центральних органів виконавчої влади, яка запровадила систему управління

Дія цього стандарту поширюється на державний, приватний і некомерційний сектори та стосується і безпосередньо, і опосередковано таких явищ, як: а) корупція у державних, приватних та неприбуткових секторах; б) корупція з боку організації; в) корупція з боку персоналу організації, який діє від імені такої організації та в її інтересах; г) корупція з боку ділових партнерів організації, які діють від імені такої організації та в її інтересах; г) корупція в організації; д) підкуп працівників організації, пов'язаний із діяльністю організації; е) підкуп ділових партнерів організації, пов'язаний із діяльністю організації; є) безпосередній та опосередкований підкуп (наприклад, неправомірна вигода, що пропонується або приймається через третю сторону чи власне третьою стороною).

Згідно із ДСТУ ISO 37001:2018 (ISO 37001:2016, IDT) перевагами побудови Системи управління щодо протидії корупції є: ефективне запобігання, виявлення та усунення корупційних ризиків в організації; уникнення витрат, пов'язаних з корупцією; уникнення негативного впливу на репутацію організації внаслідок вчинення корупційних дій; підвищення рівня довіри до організації та її керівництва з боку працівників і третіх осіб, які з нею взаємодіють.

Структура ДСТУ ISO 37001:2018 (ISO 37001:2016, IDT) передбачає такі складові: 1. Сфера застосування; 2. Нормативні посилання; 3. Термінологія і визначення; 4. Контекст організації; 5. Керівництво; 6. Планування; 7. Підтримка; 8. Функціонування; 9. Оцінка виконання; 10. Удосконалення.

Зауважимо, що в основу стандарту закладено ризик-орієнтований підхід, що ґрунтується на ключових положеннях ризик-менеджменту. На сьогодні ризик-менеджмент – це одна з наук, що найдинамічніше розвивається серед усього спектра напрямів менеджменту. При цьому ризик-менеджмент є предметом дослідження різних галузей наук і розглядається передусім як управління підприємством (процесом, явищем) загалом з урахуванням впливу ризиків на основі їхньої ідентифікації, оцінювання, аналізу та відбору і застосування методів, які

---

якістю ДСТУ ISO 9001-2001, що, у свою чергу, стало поштовхом для розгортання цієї діяльності в інших органах виконавчої влади України. У 2006 році за ініціативи Голодержслужби постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 614 затверджено Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади (далі – Програма), метою якої було підвищення результативності й ефективності діяльності органів виконавчої влади. Необхідність розроблення Програми обумовлювалася: відсутністю єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності; недостатньою орієнтованістю діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема й у сфері надання послуг; низькою якістю значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади; потребою у здійсненні заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

нейтралізують наслідки ризиків з метою досягнення прийняттого співвідношення між рівнем ризику та стратегічними можливостями об'єкта управління.

На сьогодні процеси стандартизації в галузі управління ризиком розвиваються і на міжнародному, і на національному рівнях. Підходи до організації процесу управління ризиками, які використані в стандартах з ризик-менеджменту, мають загальне спрямування, а різняться лише ступенем деталізації. Якщо зазначати про розвиток ризик-менеджменту в Україні, то цінність таких підходів полягає в тому, що в них визначено загальний напрям процесів побудови корпоративних систем управління ризиком на практиці.

Більш детально міжнародні стандарти управління ризиками будуть розглянуті в наступних підрозділах роботи.

Зважаючи на викладене, антикорупційний менеджмент у НАБУ можна визначити як складову системи управління цього органу, інтегровану з системою внутрішнього контролю, в основу якої закладено ризик-орієнтований підхід і яка забезпечує ефективну реалізацію антикорупційної політики НАБУ, ґрунтуючись на положеннях антикорупційного законодавства, міжнародних стандартах, передусім стандарті ISO 37001:2018 (Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use), рекомендаціях провідних організацій у сфері запобігання та протидії корупції та програми НАТО з розбудови доброчесності, цілісності, прозорості та зниження рівня корупційних ризиків (Building Integrity Program).

Відповідно до положень стандарту ДСТУ ISO 37001:2018 (ISO 37001:2016, IDT) структура системи антикорупційного менеджменту НАБУ передбачає такі елементи: воля та лідерство вищого керівництва; антикорупційна програма; підрозділ, який відповідає за реалізацію антикорупційної політики НАБУ (підрозділ комплаєнса); оцінка корупційних ризиків; система внутрішнього контролю та внутрішній аудит; прозора кадрова політика; правила врегулювання конфлікту інтересів; комунікація (інформування) та антикорупційне навчання; заходи запобігання порушенням пов'язаних осіб, які діють в інтересах або від імені підприємства; заохочення та захист викривачів корупції; заходи реагування на факти корупційних і пов'язаних з ними порушень; оцінювання дієвості, періодичний перегляд і вдосконалення системи.

Загальна характеристика зазначених елементів надає можливість визначити їхнє змістовне наповнення і ту роль, яку вони відіграють у системі антикорупційного менеджменту НАБУ.

*Воля та лідерство вищого керівництва («tone at the top»)* (п. 5 Стандарту) – важливі складові антикорупційної політики НАБУ, які відповідно до кращих світових практик у сфері запобігання та протидії корупції є рушійною силою розбудови і розвитку системи управління заходами протидії корупції в НАБУ.

На стосунки керівника з підлеглими впливає авторитет керівника, що характеризується громадським визнанням особистості, оцінкою групи її суб'єктивних якостей та їхньої відповідності об'єктивній ситуації в управлінському процесі. Серед важливих складових авторитету керівника – довіра та повага до нього з боку інших людей. І довіра, і повага виникають через переконання у наявності в керівника певних заслуг, а також упевненість у тому, що він діє на професійному рівні, наділений відчуттям симпатії до персоналу, виявляє щирість, порядність і водночас вимогливий під час вирішення поставлених завдань [177, с. 253].

Формами участі вищого керівництва у формуванні та реалізації антикорупційної політики НАБУ є:

– визначення пріоритетних напрямів антикорупційної політики НАБУ шляхом затвердження Антикорупційної програми НАБУ та Кодексу професійної етики працівників НАБУ;

– формування Комісії з організації внутрішнього контролю та оцінки ризиків у діяльності НАБУ як одного з ключових суб'єктів системи антикорупційного менеджменту в НАБУ;

– керівництво діяльністю Управління внутрішнього контролю (підрозділ комплаєнса), що безпосередньо підпорядковане Директору НАБУ;

– особиста участь у заходах запобігання та протидії корупції в НАБУ, зокрема й взаємодія з викривачами корупції, врегулювання конфлікту інтересів, контроль за суттєвою зміною майнового стану та фінансових зобов'язань працівників НАБУ;

– вжиття заходів реагування на факти, які вказують на порушення працівниками НАБУ вимог антикорупційного законодавства, у формах службових розслідувань, дисциплінарних проваджень, адміністративної відповідальності;

– безпосередня комунікація із працівниками НАБУ з метою формування у підлеглих нульової толерантності до корупції;

– комунікація зі ЗМІ, органами державної влади та бізнес-середовищем, публічні виступи, участь у громадських обговореннях з метою інформування суспільства про засади антикорупційної політики НАБУ, а також поширення позитивного досвіду НАБУ в цій сфері.

*Антикорупційна програма (політика, що забороняє корупційні практики (п. 5.2. Стандарту).* Антикорупційна програма НАБУ (далі – Антикорупційна програма) – основний документ, у якому визначено ключові положення антикорупційної політики цього органу, систему заходів запобігання та протидії корупції в НАБУ, конкретні кроки, спрямовані на запобігання та мінімізацію порушень працівниками НАБУ й пов'язаними особами норм спеціальних нормативно-правових актів, що є передумовою вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Її розроблено на виконання положень ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» з урахуванням вимог: Методичних рекомендацій щодо розробки антикорупційних програм органів влади, затверджених рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 19 січня 2017 року № 31; Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 грудня 2016 року № 126; Порядку підготовки, подання антикорупційних програм на погодження до Національного агентства з питань запобігання корупції та здійснення їх погодження, затвердженого рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 18 грудня 2017 року № 1379.

Зміни до Антикорупційної програми вносяться наказом Директора НАБУ за рішенням Комісії з організації внутрішнього контролю та оцінки ризиків у діяльності НАБУ після моніторингу або оцінки стану виконання Антикорупційної програми на підставі пропозицій Управління внутрішнього контролю чи керівника підрозділу, який безпосередньо залучений до управлінських процесів, які містять корупційні ризики, та/або визначений відповідальним за виконання заходів, передбачених Антикорупційною програмою, а також на підставі звернення будь-якого працівника НАБУ щодо порушення вимог стандарту ISO 37001:2016.

*Підрозділ, який відповідає за реалізацію антикорупційної політики НАБУ (підрозділ комплаєнса, пп. 5.3.2 Стандарту).* На виконання положень ст. 27 Закону в складі центрального управління НАБУ створено Управління внутрішнього контролю НАБУ (далі – Управління внутрішнього контролю) для попередження, виявлення та розслідування правопорушень у діяльності працівників цього органу. Управління внутрішнього контролю безпосередньо підпорядковане Директору НАБУ. Порядок діяльності, функції та завдання структурного підрозділу визначено в Положенні про Управління внутрішнього контролю НАБУ, затвердженому наказом Директора НАБУ від 29 листопада 2019 року № 142.

До основних завдань Управління внутрішнього контролю віднесено:

- своєчасно попереджувати, виявляти та розслідувати правопорушення у діяльності працівників НАБУ;
- аналізувати, прогнозувати внутрішні та зовнішні ризики і вчасно інформувати про них Директора НАБУ;
- розробляти та впроваджувати систему виявлення й управління корупційними ризиками в діяльності НАБУ;
- виявляти причини та умови, що сприяють учиненню правопорушень з боку працівників НАБУ, вживати заходи щодо їх усунення.

Серед функцій та обов'язків структурного підрозділу такі:

- запобігання вчиненню працівниками НАБУ корупційних та інших правопорушень згідно з вимогами законів України «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про державну службу» та Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ;
- організація та участь у підготовці, актуалізації й реалізації Антикорупційної програми НАБУ;
- аналіз, прогнозування внутрішніх і зовнішніх ризиків та своєчасне інформування про них Директора НАБУ;
- розроблення і впровадження системи виявлення та управління корупційними ризиками в діяльності НАБУ;
- здійснення контролю за дотриманням працівниками НАБУ правил етичної поведінки, конфлікту інтересів, декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру;

- проведення перевірок працівників НАБУ на добросовісність і моніторингу способу їхнього життя;
- перевірка інформації, що міститься у зверненнях фізичних та юридичних осіб, засобах масової інформації, інших джерелах, зокрема й отриманої через спеціальну телефонну лінію, сторінку в мережі «Інтернет», засоби електронного зв'язку НАБУ, про причетність працівників НАБУ до вчинення правопорушень;
- проведення службового розслідування стосовно працівників НАБУ;
- здійснення оперативно-розшукових заходів і досудового розслідування з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень у діяльності працівників НАБУ;
- проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на призначення на посади в НАБУ та вивчення їхніх особистих, ділових і моральних якостей;
- організація проведення перевірки достовірності відомостей про застосування заборон, передбачених Законом України «Про очищення влади»;
- вжиття заходів щодо захисту працівників НАБУ й інших осіб, які повідомляють про вчинення протиправних дій або бездіяльність інших працівників НАБУ;
- консультування працівників НАБУ щодо правил етичної поведінки, конфлікту інтересів, декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру;
- організація та проведення навчання працівників НАБУ з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства, а також принципів і стандартів етичної поведінки працівників НАБУ;
- розроблення та вдосконалення нормативно-розпорядчих документів НАБУ, а також опрацювання проєктів законодавчих актів з питань запобігання корупції, інформаційної безпеки й організації внутрішнього контролю;
- розроблення та здійснення заходів з упровадження, підтримки та розвитку системи управління інформаційною безпекою НАБУ;
- участь у розробленні та супроводженні функціонування комплексних систем захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах;

- загальна координація організації внутрішнього контролю в НАБУ;
- контроль за додержанням фінансово-господарської дисципліни діяльності НАБУ та внутрішній аудит;
- повідомлення у разі виявлення інформації про можливе вчинення працівником НАБУ кримінального правопорушення Генерального прокурора чи його заступника;
- оприлюднення на офіційному вебсайті НАБУ декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, які були подані у встановленому законом порядку Директором НАБУ та його заступниками, директорами територіальних управлінь НАБУ та їхніми заступниками, керівником центрального управління, керівниками структурних підрозділів центрального управління та територіальних управлінь НАБУ.

Варто зауважити, що на момент набуття чинності Законом України «Про запобігання корупції» підрозділ внутрішнього контролю НАБУ, аналогами якого є підрозділи внутрішньої (власної) безпеки в інших правоохоронних органах, був єдиним підрозділом, статус і повноваження якого визначалися на рівні закону.

Підтвердженням того, що особливий режим правового регулювання діяльності цього підрозділу, а також його функціонал є оптимальними та відповідають тенденціям розвитку законодавства в антикорупційній сфері, стало майже дослівне відтворення положень ст. 27 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» у ст. 24 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», в якій визначено статус і повноваження підрозділу внутрішнього контролю Державного бюро розслідувань, а згодом, після перезавантаження НАЗК, у ст. 17-1 Закону «Про запобігання корупції», якою врегульовано діяльність підрозділу внутрішнього контролю та підрозділу з питань запобігання корупції НАЗК. Єдиною суттєвою відмінністю повноважень підрозділу внутрішнього контролю НАБУ залишається здійснення ним як органом досудового розслідування функції досудового розслідування корупційних злочинів, учинених працівниками НАБУ.

Доцільно зазначити, що на Управління внутрішнього контролю НАБУ не поширюються положення ст. 13-1 Закону України «Про запобігання корупції», в якій визначено статус і повноваження уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції.

Незважаючи на те, що функції Управління внутрішнього контролю НАБУ частково збігаються з функціями зазначених уповноважених підрозділів, його статус принципово відмінний, оскільки визначений у спеціальному законі та характеризується низкою специфічних завдань і повноважень (зокрема, проведення перевірок працівників НАБУ на доброчесність та здійснення моніторингу способу їхнього життя; проведення службового розслідування стосовно працівників НАБУ; здійснення оперативно-розшукових заходів і досудового розслідування), які не притаманні уповноваженим підрозділам.

У науковій літературі висловлено думку, згідно з якою внутрішній контроль – це складова системи забезпечення внутрішньої безпеки, яка має протидіяти загрозам і внутрішнім (зумовлені протиправними та корупційними діями працівників, зловживанням наданими їм повноваженнями), і зовнішнім (пов'язані з протиправним впливом на працівників системи з метою примусити останніх до неналежного виконання службових обов'язків або зі спробами проникнення в систему осіб з усталеними кримінальними зв'язками) [48].

На думку Д. Б. Матохнюка, внутрішня безпека правоохоронного органу є сукупністю адміністративно-правових, оперативно-розшукових, контррозвідувальних, розвідувальних заходів щодо забезпечення інтересів правоохоронного органу в стабільному функціонуванні шляхом усунення негативних виявів антисоціального характеру в правоохоронній структурі (власна безпека), злочинного впливу на неї ззовні та забезпечення особистої безпеки правоохоронців, які проходять службу у відповідних органах [94, с. 82].

Концептуальна відмінність адміністративно-правового статусу підрозділу внутрішнього контролю НАБУ від аналогічних підрозділів внутрішньої (власної) безпеки – його поліфункціональність та інтегрованість у системи внутрішнього контролю та антикорупційного менеджменту НАБУ. Водночас в інших правоохоронних органах функції запобігання та протидії переважно розподілені між підрозділом з питань запобігання корупції та підрозділом внутрішньої (власної) безпеки, який виконує функцію протидії (виявлення та розслідування корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень), залишаючись ієрархічною надбудовою над управлінською системою відповідного органу.

*Управління корупційними ризиками (пп. 4.5 Стандарту).* Управління корупційними ризиками у діяльності НАБУ здійснюється з урахуванням: Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 грудня 2016 року № 126, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 28 грудня 2016 року за № 1718/29848; Методичних рекомендацій щодо розробки антикорупційних програм органів влади, затверджених рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 19 січня 2017 року № 31.

На підставі результатів оцінювання корупційних ризиків у діяльності НАБУ затверджується звіт, у якому міститься опис ідентифікованих корупційних ризиків у діяльності НАБУ, вказано чинники корупційних ризиків і можливі наслідки корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, надано пропозиції щодо здійснення заходів, спрямованих на усунення (зниження рівня) виявлених корупційних ризиків, описано можливі наслідки, вказано заходи з їх усунення (зменшення кількості), наявна інформація про осіб, відповідальних за виконання заходів, визначено строки їх виконання, перелічено необхідні для виконання ресурси.

*Інтегрованість з системою внутрішнього контролю (пп. 7.5, пп. 8.1, п. 9 Стандарту).* Антикорупційний менеджмент у НАБУ інтегровано із системою внутрішнього контролю в НАБУ, порядок організації якої визначено наказом Директора НАБУ від 20 січня 2020 року № 9, розробленим відповідно до: вимог ст. 26 Бюджетного кодексу України; Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 року № 1062; Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 14 вересня 2012 року № 995; міжнародних стандартів, зокрема COSO.

Взаємозв'язок і взаємозалежність систем антикорупційного менеджменту та внутрішнього контролю в НАБУ обумовлюється тим, що корупція – це завжди неефективне управління (і як причина, і як наслідок). Отже, оптимізація організаційно-управлінських процесів, рішень та контрольних механізмів усуває детермінанти корупції, забезпечуючи ефективність антикорупційної превенції.

Також важливим для усвідомлення єдності цих систем є та обставина, що в основу антикорупційного менеджменту й системи внутрішнього контролю покладено ризик-орієнтований підхід, а ключові функції з організації та контролю у межах системи внутрішнього контролю і антикорупційного менеджменту здійснюються керівництвом НАБУ, Управлінням внутрішнього контролю, яке є підрозділом комплаєнса й одночасно координатором з організації внутрішнього контролю в НАБУ, відповідальним за загальну координацію управління ризиками, здійснення моніторингу й оцінку функціонування системи внутрішнього контролю, а також Комісією з організації внутрішнього контролю та оцінки ризиків, яка є ключовим суб'єктом системи внутрішнього контролю та відіграє значну роль у формуванні й реалізації антикорупційної політики органу.

Зауважимо, що можливість інтеграції двох систем реалізована на рівні стандарту ISO 37001, який прямо передбачає поєднання системи антикорупційного менеджменту з іншими стандартами систем управління, зокрема ISO 9001.

Системи внутрішнього контролю та антикорупційного менеджменту включають такі взаємопов'язані елементи, які стосуються всіх підрозділів, дій і процесів у НАБУ: внутрішнє середовище (середовище контролю); управління ризиками; заходи контролю; моніторинг; інформація та комунікація.

Організація та здійснення внутрішнього контролю в НАБУ відбуваються шляхом:

- видання / затвердження Директором НАБУ низки внутрішніх документів (наказів, розпоряджень, правил, регламентів, положень, посадових інструкцій тощо), спрямованих на належне функціонування внутрішнього середовища, забезпечення здійснення управління ризиками, вжиття заходів контролю, налагодження комунікації та обміну інформацією у НАБУ, здійснення моніторингу тощо;

- виконання керівництвом НАБУ усіх рівнів і працівниками завдань, визначених актами законодавства та внутрішніми документами, виданими / затвердженими Директором НАБУ, інформування керівництва про ризики, що виникають під час виконання покладених на них завдань і функцій, вжиття відповідних заходів контролю та моніторингу, обміну інформацією тощо;

- запровадження чітких систем (порядків) планування діяльності, контролю за їх виконанням та звітування про виконання планів, завдань і функцій, оцінки

досягнутих результатів та за необхідності своєчасне коригування планів діяльності НАБУ.

Управління ризиками є складовою частиною управління, виконання завдань і функцій, що здійснюється з метою визначення (ідентифікації) та оцінки ризиків для найбільш раннього виявлення можливих порушень і недоліків, неефективного використання ресурсів під час виконання НАБУ функцій, процесів та операцій.

Класифікація ризиків у НАБУ:

1) за категоріями:

– зовнішні (імовірність їхнього виникнення не пов'язана з виконанням Національним бюро функцій і завдань);

– внутрішні (імовірність їхнього виникнення безпосередньо пов'язана з виконанням структурними підрозділами та працівниками покладених на них функцій і завдань);

2) за видами:

– кадрові (пов'язані з професійною підготовкою працівників, якістю виконання ними функціональних обов'язків (посадових інструкцій), зокрема й пов'язані зі зниженням рівня їхнього вмотивованості, станом здоров'я працівників);

– корупційні (імовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення НАБУ визначених цілей і завдань);

– нормативно-правові (виникають у зв'язку з відсутністю, суперечністю або нечіткою регламентацією у законодавстві виконання функцій і завдань);

– операційно-технологічні (пов'язані з порушенням визначеного порядку виконання функцій і завдань);

– програмно-технічні (імовірність їхнього виникнення пов'язана із неналежною роботою технічних засобів і прикладного програмного забезпечення, внесенням до них змін відповідно до законодавства або їхньою відсутністю);

– ризики інформаційної безпеки (пов'язані із впливом на інформаційні системи, які використовуються установою, наслідком яких є порушення конфіденційності, цілісності, автентичності чи доступності інформаційних ресурсів);

– репутаційні (дії або події, які можуть негативно вплинути на репутацію НАБУ);

– фінансово-господарські (пов'язані з неналежним ресурсним, матеріальним забезпеченням та/або імовірністю втрат фінансових ресурсів тощо);

– інші ризики.

З метою запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів у НАБУ створено Сектор внутрішнього аудиту, положення про який затверджено наказом Директора НАБУ від 30 березня 2020 року № 38.

Окрім того, наказами Директора НАБУ від 27 квітня 2020 року № 53 та 27 травня 2020 року № 61 затверджено порядок здійснення внутрішнього аудиту в НАБУ, а також визначено критерії оцінки ризиків діяльності та відбору об'єктів для проведення внутрішніх аудитів.

Здійснення матеріально-технічного забезпечення НАБУ за рахунок коштів місцевих бюджетів або будь-яких інших джерел, окрім коштів Державного бюджету України та надання допомоги в межах проєктів міжнародної технічної допомоги, забороняється відповідно до чинного національного законодавства.

Зовнішній контроль за ефективністю використання коштів на реалізацію повноважень НАБУ здійснює Рахункова палата України.

*Прозора кадрова політика (пн. 7.2.2 Стандарту).* Запобігання корупції в НАБУ забезпечується особливим порядком конкурсного відбору Директора НАБУ та конкурсними засадами відбору інших працівників НАБУ (крім призначення на посади першого заступника та заступників Директора НАБУ), їхніми особливим правовим і соціальним захистом та належними умовами оплати праці.

Стосовно осіб, які претендують на призначення на посади в НАБУ, Управління внутрішнього контролю проводить спеціальну перевірку, передбачену Законом України «Про очищення влади».

У процесі відбору кандидатів на посади до НАБУ та надалі – під час роботи в НАБУ, задля попередження та виявлення корупційних й інших протиправних дій може бути проведено психофізіологічне опитування з використанням поліграфа. Порядок проведення такого опитування визначено в Інструкції щодо проведення психофізіологічного опитування з використанням поліграфа у діяльності НАБУ, затвердженій наказом Директора НАБУ від 23 березня 2017 року № 74-о.

Гарантії оплати праці та грошового забезпечення працівників НАБУ, визначені в ст. 23 Закону, спрямовані на забезпечення достатніх матеріальних умов для належного виконання ними службових обов'язків з урахуванням специфіки, інтенсивності й особливого характеру роботи, добору до НАБУ висококваліфікованих кадрів, стимулювання досягнення ними високих результатів у службовій діяльності й компенсацію їхніх фізичних та інтелектуальних затрат.

Кожний працівник НАБУ на виконання вимог ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» щорічно шляхом заповнення на офіційному вебсайті Національного агентства з питань запобігання корупції подає декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Декларації Директора НАБУ та його заступників, директорів територіальних управлінь НАБУ та їхніх заступників, керівника центрального управління, керівників структурних підрозділів центрального управління та територіальних управлінь НАБУ як осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які були подані в установленому законом порядку, оприлюднюються на офіційному вебсайті НАБУ.

Також Управління внутрішнього контролю проводить стосовно працівників НАБУ перевірки на добросовісність і моніторинг способу їхнього життя, щоби забезпечити дотримання працівниками НАБУ вимог антикорупційного законодавства. Результати проведення зазначених перевірок доводяться до відома особового складу та відображаються у звітах про діяльність НАБУ.

*Правила врегулювання конфлікту інтересів (п. 7.2.2.2. Стандарту).* Управління внутрішнього контролю згідно з п. 2 ч. 2. ст. 27 Закону вповноважене здійснювати контроль за дотриманням працівниками НАБУ правил етичної поведінки, врегулювання конфлікту інтересів, декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру.

Нормативне підґрунтя для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності працівників НАБУ становлять положення Закону України «Про запобігання корупції» (розділ V), Порядок здійснення контролю за дотриманням працівниками НАБУ законодавства про конфлікт інтересів, затверджений наказом Директора НАБУ від 14 червня 2016 року № 153, положення Кодексу професійної етики працівників НАБУ.

Методологічною основою такої діяльності є: Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджені Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 вересня 2017 року № 839; напрацювання міжнародних експертів у відповідній сфері (зокрема, Настанови Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі 2003 року).

*Комунікація (інформування) та антикорупційне навчання (пп. 7.3., 7.4. Стандарту).* Згідно з ч. 7 ст. 10 Закону працівники НАБУ регулярно, але не рідше одного разу на два роки, проходять обов'язкове підвищення кваліфікації.

Особи, які не мають попереднього досвіду роботи в державних органах на посадах, пов'язаних з оперативно-розшуковою діяльністю, проведенням досудового розслідування, після проходження конкурсу на зайняття посади детектива з метою формування професійних вмінь і навичок, підготовки до самостійного виконання посадових обов'язків підвищують рівень професійної компетентності шляхом проходження стажування в НАБУ строком до одного року (ч. 1 ст. 14 Закону).

Порядок проходження такого стажування визначено внутрішнім Положенням про стажування на посадах у НАБУ.

Управління внутрішнього контролю здійснює консультування працівників НАБУ щодо правил етичної поведінки, врегулювання конфлікту інтересів, декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру (п. 8 ч. 2 ст. 27 Закону).

Наказом Директора НАБУ від 1 вересня 2016 року № 242 на Управління внутрішнього контролю покладено обов'язок щодо здійснення перевірки знань положень Кодексу професійної етики працівників НАБУ та контроль за їхнім виконанням. Із цією метою в НАБУ за сприяння Консультативної місії Європейського Союзу (EUAM) підготовлено коментар до Кодексу професійної етики працівників НАБУ, пам'ятку з питань дотримання працівниками НАБУ вимог антикорупційного законодавства, а також упроваджено інтерактивний курс з питань дотримання Кодексу професійної етики працівників НАБУ, положень антикорупційного законодавства та вимог Національного стандарту ISO 37001:2018 (ISO 37001:2016, IDT), що є складовою процесу оцінювання результатів службової діяльності працівників НАБУ.

У НАБУ заохочується проходження працівниками онлайн-курсів з антикорупційної тематики (зокрема, онлайн-курсу «Конфлікт інтересів: треба знати!», розробленого Національним агентством з питань запобігання корупції).

Таким чином, навчання та заходи щодо поширення інформації про програми антикорупційного спрямування здійснюються у межах проведення зазначених заходів з підвищення професійної компетентності працівників НАБУ.

Так, питання запобігання та протидії корупції є складовими відповідних навчальних програм або безпосередньо визначають тематику окремих заходів професійного навчання.

Заходи з навчання та поширення інформації про програми антикорупційного спрямування в НАБУ здійснюються згідно з додатком 2 до Антикорупційної програми, а також вимог Національного стандарту ISO 37001:2018 (ISO 37001:2016, IDT).

*Заходи запобігання порушенням пов'язаних осіб, які діють в інтересах або від імені підприємства (пп. 8.2, 8.5, 8.6 Стандарту).* Згідно з положеннями Кодексу професійної етики працівників НАБУ, який є невід'ємною складовою антикорупційної політики цього органу, впровадження принципів і стандартів, виписаних у ньому, є бажаним для осіб, які не є працівниками НАБУ, але діяльність яких пов'язана чи може асоціюватись із діяльністю НАБУ.

Взаємодія НАБУ з контрагентами, учасниками процедур публічних закупівель здійснюється відповідно до вимог Закону України «Про публічні закупівлі» та наказу Директора НАБУ від 21 квітня 2020 року № 51 «Про затвердження Порядку ведення договірної роботи та здійснення закупівель товарів, робіт і послуг у Національному антикорупційному бюро України», у якому вміщено низку антикорупційних запобіжників.

Повноваження тендерного комітету як ключового суб'єкта процедури публічних закупівель визначено в наказі Директора НАБУ від 16 квітня 2020 року № 48 «Про затвердження складу тендерного комітету Національного антикорупційного бюро України для організації та проведення процедур закупівель і Положення про нього». Так, у цьому документі передбачено:

– застереження щодо того, що аналіз (моніторинг) ринку предмета закупівлі має здійснюватися виключно з використанням службових комп'ютерів і корпоративної

електронної пошти НАБУ. Під час здійснення аналізу (моніторингу) ринку предмета закупівлі необхідно уникати дій і рішень, які можуть призвести до виникнення конфлікту інтересів або викликати сумніви в об'єктивності та неупередженості осіб, залучених до такої діяльності;

– повноваження Управління внутрішнього контролю щодо перевірки причетності засновників і працівників контрагента до корупційних кримінальних правопорушень, наявності потенційних загроз невиконання умов правочину (договору);

– положення щодо використання електронної системи закупівель «ProZorro» для всіх закупівель, очікувана вартість яких перевищує або дорівнює 3000 гривень, що значно менше вартості предмета допорогових закупівель, встановленого Законом України «Про публічні закупівлі» на рівні 200 тисяч гривень (для товарів і послуг) та 1,5 мільйона гривень (для робіт).

*Заохочення та захист викривачів корупції (п. 7.2.2.1, 8.9 Стандарту).* Згідно з ч. 4 ст. 21 Закону працівник НАБУ, який відповідно до цього Закону повідомив про протиправні дії чи бездіяльність іншого працівника НАБУ, не може бути звільнений з посади або бути змушений до такого звільнення, притягнутий до відповідальності чи іншим чином переслідуватися за таке повідомлення, крім випадку притягнення до відповідальності за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину. Посадовим особам НАБУ забороняється розголошувати відомості про працівників НАБУ, які повідомили про порушення.

Обов'язок щодо захисту таких працівників покладено на Управління внутрішнього контролю (п. 7 ч. 2 ст. 27 Закону).

Питання взаємодії з працівниками НАБУ, які повідомляють про вчинення протиправних дій або бездіяльність інших працівників НАБУ, врегульовані відповідним положенням, затвердженим наказом Директора НАБУ від 02 березня 2018 року № 45.

Окрім того, з метою реалізації вимог антикорупційного законодавства щодо захисту викривачів корупції у НАБУ створено систему регулярних і внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційного правопорушення (телефон, електронна пошта, онлайн-форма на офіційному вебсайті НАБУ), які гарантують анонімність інформування про це Управління внутрішнього контролю.

Робота з викривачами здійснюється відповідно до міжнародних стандартів захисту прав викривачів, зокрема Директиви Європейського Парламенту і Ради ЄС 2019/1937 від 23 жовтня 2019 року, а також роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 23 червня 2020 року № 5 «Щодо правового статусу викривача».

*Заходи реагування на факти корупційних і пов'язаних з ними порушень (пп. 8.10 Стандарту).* Згідно зі ст. 27 Закону Управління внутрішнього контролю уповноважене проводити службове розслідування стосовно працівників НАБУ, здійснювати оперативно-розшукові заходи та досудове розслідування задля попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень у діяльності працівників НАБУ.

Порядок і підстави проведення службового розслідування щодо працівників НАБУ врегульовані положеннями Інструкції про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України, затвердженої наказом Директора НАБУ від 23 жовтня 2015 року № 4 (зі змінами та доповненнями).

За результатами проведеного Управлінням внутрішнього контролю службового розслідування Дисциплінарна комісія НАБУ, до складу якої входять представники Ради громадського контролю при НАБУ, складає висновок про наявність / відсутність у діях працівника НАБУ дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення, який надалі розглядає Директор НАБУ під час прийняття рішення про притягнення / непритягнення працівника до дисциплінарної відповідальності.

На дотримання положень ст. 216 КПК України саме детективи Управління внутрішнього контролю НАБУ в разі встановлення фактів кримінальних правопорушень, передбачених ст. ст. 354, 364–370 Кримінального кодексу України, які були вчинені службовою особою НАБУ (крім Директора НАБУ, його першого заступника та заступника), розслідують такі кримінальні правопорушення.

*Оцінювання дієвості, періодичний перегляд і вдосконалення системи (пп. 6.2, пп. 9, 10 Стандарту).* У квітні 2019 року система управління заходами протидії корупції у НАБУ отримала сертифікат відповідності вимогам міжнародного

стандарту ISO 37001:2016 (Anti-bribery management systems - Requirements with guidance for use), який є основою Національного стандарту ISO 37001:2018 (ISO 37001:2016, IDT).

У квітні 2020 року за результатами наглядового аудиту, проведеного з метою обов'язкового щорічного підтвердження відповідності системи управління заходами протидії корупції високим стандартам і кращим світовим практикам, дію сертифіката було підтверджено.

Моніторинг та оцінка стану реалізації антикорупційної політики на загальному рівні покладаються на Комісію з організації внутрішнього контролю та оцінки ризиків у діяльності Національного антикорупційного бюро України (далі – Комісія), повноваження якої визначені в Положенні про Комісію з організації внутрішнього контролю та оцінки ризиків у діяльності Національного антикорупційного бюро України, затвердженому наказом Директора НАБУ від 30 квітня 2020 року № 54.

На функціональному (операційному) рівні такі моніторинг та оцінку здійснює Управління внутрішнього контролю та підрозділи, які безпосередньо залучені до управлінських процесів, що містять корупційні ризики, та/або визначені відповідальними за виконання заходів, передбачених Антикорупційною програмою НАБУ.

Моніторинг здійснюється відповідно до плану моніторингових заходів, який розробляє Комісія та в якому мають бути передбачені: очікувані результати, для досягнення яких, власне, і запроваджується моніторинг; індикатори кожного з очікуваних результатів; періодичність збирання інформації та її аналізу; особи, відповідальні за збирання й опрацювання такої інформації.

Отже, в результаті дослідження міжнародних документів, у яких містяться загальні принципи та стандарти у сфері запобігання і протидії корупції, можна дійти висновку, що ці міжнародні стандарти відіграють важливу роль у розбудові антикорупційної політики на державному рівні. Однак потрібно пам'ятати, що вони є універсальними і, як правило, в них не враховано інституційний аспект, який у межах правових систем окремих країн може мати суттєві відмінності, а тому визначається на рівні національного законодавства.

Так, світовою тенденцією останніх десятирічь стало розроблення стандартів саме в галузі антикорупційного менеджменту.

Системний аналіз рекомендацій провідних міжнародних організацій і кращих практик у сфері антикорупційного менеджменту дає змогу дійти висновку, що антикорупційний менеджмент є поняттям комплексним, що охоплює і спеціальні заходи, спрямовані на запобігання корупції (фінансовий контроль, інформаційний контроль, обмеження щодо доступу до інформації або ділянок робіт), і загальні заходи, спрямовані на таку побудову відповідної групи відносин, яка сприяє виключенню або суттєвому зменшенню кількості потенційно ризикованих корупційних факторів (експертиза нормативних актів, суміщення професій або посад, пропаганда й антикорупційна освіта, підвищення рівня фінансування (забезпечення), і заходи з організації праці, стосунків та взаємодії, спрямованих на управління відносинами у відповідній сфері, яке унеможливорює вчинення корупційних діянь (прозорість і контроль з боку спеціальних суб'єктів та громадськості), і оптимізацію системи прийняття рішень, яка повинна звести до мінімуму корупційні прояви в діяльності підприємства.

Антикорупційний стандарт ISO 37001:2016 (Anti-bribery management systems - Requirements with guidance for use), що був розроблений Міжнародною організацією зі стандартизації (International Organization for Standardization) і з'явився у жовтні 2016 року, – це результат пошуку оптимальної моделі антикорупційного менеджменту, заснованого на кращих практиках у цій сфері. В основу вказаного стандарту закладено ризик-орієнтований підхід, який ґрунтується на ключових положеннях ризик-менеджменту.

В Україні стандарт ISO 37001:2016 прийнято як національний методом підтвердження за позначенням «Системи управління щодо протидії корупції. Вимоги та настанови щодо застосування: ДСТУ ISO 37001:2018 (ISO 37001:2016, IDT).

Відповідність системи антикорупційного менеджменту НАБУ вимогам стандарту ISO 37001:2016 підтверджено за результатами успішного проходження сертифікаційного аудиту в квітні 2019 року.

Викладене дає підстави для того, щоби визначати антикорупційний менеджмент в НАБУ складовою системи управління НАБУ, інтегрованою із системою внутрішнього контролю, в основу якої закладено ризик-орієнтований підхід та яка забезпечує ефективну реалізацію антикорупційної політики НАБУ, ґрунтуючись на положеннях антикорупційного законодавства, міжнародних

стандартах, передусім стандарті ISO 37001:2016 (Anti-bribery management systems - Requirements with guidance for use), рекомендаціях провідних організацій у сфері запобігання та протидії корупції і програми НАТО з розбудови доброчесності, цілісності, прозорості та зниження рівня корупційних ризиків (Building Integrity Program).

## **2.2 Управління корупційними ризиками в діяльності Національного антикорупційного бюро України**

Із набуттям чинності положень ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» у національне правове поле впроваджено нову юридичну категорію «корупційний ризик», а також пов'язані з нею механізми виявлення, оцінки та усунення корупційних ризиків. За відсутності визначення поняття «корупційний ризик» у законі єдиним нормативним документом, який розкриває його зміст є Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затверджена Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 грудня 2016 року № 126 (далі – Методологія оцінювання корупційних ризиків). Так, під корупційним ризиком пропонується розуміти ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей і завдань. У свою чергу, чинниками корупційного ризику визначено умови та причини, що заохочують (стимулюють), викликають або дозволяють скоєння посадовою особою під час виконання нею функцій держави або місцевого самоврядування діянь, які можуть призвести до вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Оскільки Методологія оцінювання корупційних ризиків спрямована на визначення уніфікованого комплексу правил і процедур щодо оцінки корупційних ризиків під час підготовки антикорупційних програм, тобто має суто утилітарний характер, вважаємо, що запропоновані у ній методологічні підходи до ідентифікації та оцінювання корупційних ризиків мають узгоджуватися з міжнародними стандартами з ризик-менеджменту та гарантувати підготовку органами влади програмних документів

антикорупційного спрямування належного рівня якості та відповідно до сучасних тенденцій у цій сфері. Водночас аналіз положень Методології оцінювання корупційних ризиків свідчить про те, що положення концепції ризик-менеджменту були сприйняті та реалізовані лише частково, а поняття «управління ризиком» (або «ризик-менеджмент») у ній взагалі не використовується.

Світова практика накопичила достатній досвід розроблення та впровадження стандартів управління ризиком. Вимоги глобалізації та зростання ризикового навантаження призвели до розроблення перших стандартів з ризик-менеджменту ще в середині 90-х років двадцятого сторіччя. Проаналізувавши профільну літературу з цієї тематики, можна виокремити три найбільш поширені у світі стандарти з ризик-менеджменту в управлінській діяльності.

Так, у 2001 році Комітет спонсорських організацій Комісії Тредвея (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, «COSO») спільно з компанією «PriceWaterHouseCoopers» ініціював проєкт розробки принципів ризик-менеджменту (Enterprise Risk Management – Integrated Framework).

Відповідно до розроблених принципів ризик-менеджмент це: процес, що охоплює всю діяльність підприємства, в якому задіяні працівники на різних рівнях управління; інструмент, за допомогою якого можна досягти поставлених стратегічних цілей; технологія виявлення ризиків та управління ними; спосіб застрахувати діяльність підприємства від можливих помилок менеджменту чи ради директорів.

Пізніше було розроблено Стандарт «COSO II», спрямований на: визначення рівнів ризику відповідно до стратегії розвитку; удосконалення процесів прийняття рішень щодо реагування на ризики, що виникають; скорочення кількості непередбачених подій і збитків у господарській діяльності; визначення всієї сукупності ризиків; управління всією сукупністю ризиків; використання сприятливих можливостей; раціональне використання капіталу.

Зауважимо, що комплексні основи ризик-менеджменту Стандарту «COSO II» стали методологічним підґрунтям для розроблення Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 року № 1062, у яких визначено управління ризиками як один з ключових елементів системи внутрішнього контролю. Відповідно, саме принципи Стандарту «COSO II» покладено в основу

розбудови системи внутрішнього контролю НАБУ як розпорядника бюджетних коштів.

Результат стандартизації ризик-менеджменту на міжнародному рівні – розроблення та поява 2009 року стандарту ISO 31000:2009 «Менеджмент ризиків. Принципи та керівні настанови» («Risk management – Principles and guidelines on implementation»). У цьому стандарті зміст термінів «ризик-менеджмент» («risk management») та управління ризиком («managing risk») різняться. Так, під ризик-менеджментом розуміються принципи, умови та процеси як своєрідна архітектура, а управління ризиком розглядається вже як застосування такої архітектури до конкретного ризику [58, с. 69–71].

Згодом доопрацьований стандарт ISO 31000:2018 було прийнято як національний стандарт більш ніж 50 національними органами зі стандартизації, охоплюючи понад 70 % населення світу. В Україні прийнято відповідний аналог ДСТУ ISO 31000:2018 «Менеджмент ризиків. Принципи та настанови», що введений у дію з 1 січня 2019 року.

Оцінка ризику згідно зі стандартом ISO 31000:2018 складається з трьох етапів: ідентифікація, аналіз, безпосередня оцінка. Процес оцінки ризику має бути систематичним. Етап аналізу ризику пов'язаний з дослідженням кожного виду ризику, його наслідків і ймовірностей цих наслідків. Після оцінки ризику приймають рішення про визначення рівня ризику та за попередньо встановленими критеріями визначають пріоритетні ризики. На думку І. М. Ненно, етап управління ризиками як процес, у результаті якого удосконалюються наявні та розробляються й упроваджуються нові методи управління ризиками є важливим, оскільки ним охоплюються: оцінка та вибір альтернатив; аналіз витрат і переваг; оцінка потенційних ризиків, виникнення / невиникнення яких залежить від вибору методу управління ризиками [108, с. 156]. Саме вимоги, що містяться в цьому міжнародному стандарті, визначили підходи, викладені у посібнику з оцінки корупційних ризиків, підготовку якого здійснено за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

У розробленій порівняльній таблиці наочно проілюстровано спільні та відмінні ознаки положень зазначених стандартів, а також розроблених на їхній підставі

методологій у частині визначення понять ризику та ризик-менеджменту (управління ризиками) (додаток А).

У результаті аналізу основних положень розглянутих документів можна дійти висновку, що спільними ознаками визначення ризику є ймовірність настання події, що матиме як негативний, так і позитивний вплив на здатність установи досягати визначеної мети (місії), стратегічних та інших цілей діяльності. При цьому важливими ознаками корупційного ризику є те, що це – завжди ймовірність вчинення корупційного правопорушення та настання лише негативного наслідку для цілей діяльності установи.

Міжнародна організація з боротьби з корупцією і дослідження рівня корупції в усьому світі – Transparency International, корупційні ризики визначає як ризики прояву корупційних явищ та/або виникнення корупційних ситуацій [10].

У керівних вказівках FATF «Оцінка ризиків відмивання грошей і фінансування тероризму» управління ризиками визначається як прийняття відповідних заходів для зниження оціненого ступеня ризику до низького або прийняттого рівня. Водночас власне ризик розглядається як похідна від трьох чинників: «загроза», «вразливість», «наслідок». Оцінка ризиків є інструментом або процесом, заснованим на методології, узгодженій між учасниками проведення оцінки, в межах якого робиться спроба виявити, проаналізувати і зрозуміти ризики, а також те, який з них буде першим кроком для зниження рівня таких ризиків [119].

У юридичній літературі викладено позицію науковців, згідно з якою корупційні ризики – це сукупність причин та умов, які сприяють проявам корупції в органах державної влади [38, с. 120]. Так, на думку А. М. Михненка, корупційні ризики є умовами, за яких виникають, розвиваються, реалізуються та поширюються корупційні практики у службовій та професійній діяльності суб'єктів корупційних правопорушень. Як наголошує вчений, такі ризики можуть виникати і внаслідок застосування процедур, визначених відповідним процесуальним законодавством, іншими регулятивними нормами, зокрема й підзаконними нормативно-правовими актами, відомчими наказами уповноважених державних органів, внутрішніми регулятивними документами юридичних осіб, і внаслідок неналежного виконання / ігнорування виконання окремих положень процесуального законодавства,

регулятивних норм за умови відсутності контролю або неефективного контролю за діяльністю суб'єктів корупційних правопорушень [64, с. 214–233].

М. І. Мельник, у свою чергу, зазначає про корупційні ризики як про обставини (явища, процеси), які виникають під час діяльності посадових і службових осіб державних органів, призводять до ситуації, за якої можлива корупційна поведінка, породжують корупційні правопорушення чи сприяють їх розповсюдженню [96].

Ю. В. Дмитрієв за результатами дисертаційного дослідження механізмів оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України дійшов висновку, що корупційним ризиком у системі державного управління є сукупність причин і факторів, які закладені в системі державного управління і визначають можливість виникнення корупційної поведінки особи, створюючи небезпеку негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави. На його думку, таке трактування корупційного ризику якнайточніше (порівняно з іншими) розкриває сутність і зміст корупційного ризику як явища, що має певні потенційні можливості для виникнення та/або реалізації, характеризується обов'язковою імовірністю виникнення негативних наслідків для системи державного управління зокрема та суспільства загалом [54, с. 37]

Водночас С. О. Шатрава, поділяючи позицію, викладену у Методології оцінювання корупційних ризиків Національного агентства з питань запобігання корупції, зазначає, що «під корупційним ризиком варто розуміти ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей і завдань» [182, с. 18, 185, с.1219].

Доцільно наголосити, що правильне розуміння сутнісних ознак ризику, зокрема й корупційного, дає змогу, по-перше, цей ризик правильно ідентифікувати й оцінити, а по-друге, визначити максимально ефективні способи впливу на нього.

Вважаємо, що відповідно до стандартизованих підходів, які склалися у сфері ризик-менеджменту, поняття корупційного ризику має визначатися через категорію «ймовірність», оскільки базове поняття ризику завжди передбачає ймовірнісний характер результату. При цьому ризик наявний тільки тоді, коли можливі різноманітні варіанти розвитку подій, один з яких обов'язково має бути негативним та призводити до втрат (збитків). Отже, ризик завжди існує в умовах невизначеності

та характеризується небажаним відхиленням від поставлених цілей. У разі корупційного ризику таке відхилення є критичним, оскільки детермінується корупційним правопорушенням, що у випадку зі спеціалізованими антикорупційними інституціями, зокрема НАБУ, цілями діяльності яких є саме протидія корупції, спотворює інституціональний аспект їхнього функціонування.

Водночас, визначаючи поняття ризику, потрібно не забувати і про категорію «фактор ризику», що перебуває з ним у нерозривному зв'язку, слугує передумовою його виникнення і чинником, від якого залежить ступінь його ймовірності.

На наш погляд, органічна єдність ризику та його факторів пояснює намагання деяких науковців визначити ризик фактично через фактори ризику, тобто як сукупність причин та умов, які визначають можливість виникнення корупційної поведінки, що є помилковим з точки зору теорії, але цілком виправданим у практичному аспекті. Так, на операційному рівні неможливо ідентифікувати й описати ризик лише через ознаку ймовірності поза зв'язком із причинами й умовами його існування.

Зокрема, розглядаючи види корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг і здійснення контрольно-наглядової діяльності в Україні, в аналітичному звіті Центру політико-правових реформ і Фонду «Демократичні ініціативи» його автори виділяють основні корупційні ризики інституційно-функціонального характеру, властиві всій системі публічної адміністрації України. До цієї категорії експерти віднесли такі корупційні ризики, як: «поєднання в одному органі виконавчої влади функцій з вироблення політики та нормотворчості з функціями поточного адміністрування; поєднання в одній інституції (одному органі) функцій з надання адміністративних послуг і контрольно-наглядових (інспекційних) функцій; невпорядкованість системи органів публічної адміністрації і відсутність чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; слабкість внутрішнього адміністративного контролю та неефективність зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації; неналежна якість законодавства, зокрема нерозвиненість адміністративно-процедурного законодавства тощо» [77, с. 12–35].

Відповідно до роз'яснень Міністерства юстиції України з питань корупційних ризиків у діяльності державних службовців найбільш поширеними корупційними ризиками є ризики, розташовані в такій послідовності: недоброчесність; виникнення

конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень [76].

На підставі викладених підходів до визначення корупційних ризиків можна дійти висновку, згідно з яким ідентифікація й опис ризиків відбуваються через призму причин та умов їх формування.

Окрему увагу варто приділити такому ризику як виникнення конфлікту інтересів, який, на наш погляд, є типовим корупційним ризиком, ідентифікованим і описаним законодавцем як правопорушення, пов'язане з корупцією. На прикладі зазначеного корупційного ризику, враховуючи види конфлікту інтересів, можна прослідкувати зростання ступеня ймовірності настання негативних наслідків від переходу зі стану потенційного конфлікту інтересів до реального, а також запропоновані законодавцем диференційовані підходи до впливу на зазначений ризик шляхом його врегулювання. До речі, саме щодо конфлікту інтересів у законі визначена можливість прийняття цього ризику в разі неможливості його усунення – шляхом здійснення зовнішнього контролю за виконанням особою службових повноважень у стані конфлікту інтересів.

Також висловлену тезу можна проілюструвати на прикладі переліку типових корупційних ризиків, затвердженого рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 грудня 2017 року № 1531 «Про внесення змін до Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади». Зокрема, типовими корупційними ризиками у сфері роботи з вхідною кореспонденцією визначено: «недобросовісність посадових осіб під час опрацювання запитів на публічну інформацію, звернень громадян тощо; відсутність контролю за опрацюванням запитів, звернень громадян тощо; неврегульованість (або недостатня урегульованість – у разі якщо документ затверджено, але він містить прогалини, його застосування може призвести до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень) процедури розгляду запитів, звернень громадян тощо. У сфері публічних закупівель: дискреційні повноваження щодо визначення постачальників товарів, робіт та послуг при здійсненні допорогових закупівель» [136].

Очевидно, що ідентифікуючи й описуючи корупційні ризики, фахівці Національного агентства з питань запобігання корупції взагалі не використовували ознаку ймовірності ризику, що, як правило, проявляється на етапі оцінювання

ризиків, але вони системно використовували ключові ознаки факторів (чинників) ризику, які цей ризик формують – «недобросовісність посадових осіб»; «відсутність контролю» «неврегульованість процедури»; «дискреційні повноваження».

Відповідно, запропоновані чинники визначених корупційних ризиків або повністю збігаються з ними, що є методологічним прорахунком (на кшталт: «невстановлення контролю (або недостатній контроль) з боку керівництва за опрацюванням запитів» як чинник до ризику «відсутність контролю за опрацюванням запитів»), або є певною деталізацією чинників, визначених через поняття більш загального рівня під час опису ризиків (на кшталт: «відсутність внутрішнього порядку роботи з запитами» як чинник до ризику «неврегульованість процедури»).

Певний інтерес у цьому контексті становить визначення чинником до корупційного ризику «дискреційні повноваження» – «приватного інтересу посадових осіб», адже приватний інтерес не породжує дискрецію, а навпаки, часто виникає і підживлюється внаслідок наявності у особи дискреційних повноважень. Чинником підвищення ступеня ймовірності вчинення корупційного правопорушення з використанням дискреційних повноважень завжди є безконтрольність, що схематично представлено у відомій формулі Р. Клітгарда, який протягом десятиріччя вивчав феномен корупції і описав схильність до корупції як формулу, що включає низький рівень ризику, помірне покарання і великий зиск: Корупція = Монополія + Свобода дій – Підзвітність [121, с. 21].

На нашу думку, визначення «приватного інтересу посадових осіб» як чинника корупційного ризику позбавлене практичного сенсу, оскільки приватний інтерес – обов'язкова ознака будь-якої корупційної поведінки, а отже, є корупційним чинником загального рівня, що ускладнює визначення релевантних засобів для ефективного впливу на конкретний корупційний ризик, керуючись лише цим чинником.

На підтвердження правильності викладених міркувань як заходи щодо усунення (мінімізації) корупційного ризику «дискреційні повноваження під час закупівель» фахівці Національного агентства з питань запобігання корупції фактично запропонували вжити низку заходів для усунення (послаблення) фактору безконтрольності, а саме: прийняти рішення про проведення всіх закупівель (незалежно від суми) виключно через систему «ProZorro»; розробити та прийняти акт

(внести зміни до нього), який врегулював би процедуру проведення допорогових закупівель.

Варто зауважити, що ідентифікація та опис корупційного ризику не можуть відбуватися шляхом використання формулювань, які вже мають ознаки неправомірної поведінки, що фактично унеможлиблює ймовірнісний характер ризику, який наявний за умови різних варіантів розвитку подій. Тому не можна погодитися з коректністю визначення типових ризиків розробниками Посібника з оцінки корупційних ризиків та розробки планів протидії корупції USAID, які, зокрема, пропонують такі типові ризики, як: використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, ресурсів, пов'язаних з її посадою (офіційний транспорт, засоби зв'язку, оргтехніка, службова інформація), у власних інтересах або інтересах третіх осіб; фальсифікація документів з обліку робочого часу або навмисна відпустка чи удавана тимчасова непрацездатність з метою виконання сторонньої роботи; неправомірне сприяння у здійсненні управлінської діяльності в обмін на пропозицію (обіцянку) щодо працевлаштування з боку клієнта чи партнера державного органу.

Отже, наведені приклади службових зловживань не є типовими ризиками у розумінні концепції ризик-менеджменту, швидше, це – типові ситуації з характерною казуальною деталізацією, які можуть виникнути внаслідок системних кадрових та управлінських прорахунків і, відповідно, слугувати першоджерелом вчасно неідентифікованих корупційних ризиків.

Враховуючи, що відповідно до положень міжнародних стандартів поняття ризику розглядається виключно у межах концепції ризик-менеджменту, виникає необхідність визначити поняття «ризик-менеджмент».

Ризик-менеджмент, як правило, є невід'ємною складовою стратегічного управління організацією, ґрунтується на ризик-орієнтованому підході під час визначення та актуалізації цілей і завдань на різних рівнях управління, охоплює всі підрозділи організації.

Водночас Ю. В. Дмитрієв критично ставиться до можливості та правильності використання терміна «ризик-менеджмент» стосовно процесу управління корупційними ризиками в системі державного управління. Свою позицію вчений аргументує викладеним далі. У більшості випадків ризик-менеджмент розглядається

як система управління ризиком і фінансовими відносинами, які виникають під час управління підприємством, та обумовлений вжиттям спеціальних економічних заходів з метою варіювання збитків і доходів підприємства. Більше того, ризик-менеджмент насамперед розглядається як процес, характерний для реактивного управління, тобто процес впливу на об'єкт управління задля пошуку можливих шляхів зниження ступеня ризику, а не запобігання ризику. Тим самим у системі ризик-менеджменту вже закладено аксіому допустимого (прийнятного) ризику, а отже, цей підхід не повною мірою спрямований на розроблення попереджувальних заходів щодо уникнення майбутніх ризиків. Водночас управління корупційними ризиками в системі державного управління, навпаки, за своєю суттю, не може навіть розглядати можливість наявності допустимого (прийнятного) корупційного ризику, а метою вжиття заходів у процесі управління має стати саме превенція проявлення наявних корупційних ризиків та (або) усунення вірогідності появи нових [54, с. 67–68].

Більш помірковану позицію обстоюють А.О. Єпіфанова та Т. А. Васильєва, які вважають, що ототожнювати поняття «ризик-менеджмент» та «управлінням ризиком» не коректно, позаяк перше поняття означає управління організацією з урахуванням ризику, а отже, він не може вважатися безпосереднім управлінням ризиками, а зміст другого поняття полягає в тому, що це, по суті, – управління некерованими подіями чи обставинами [178, с. 39].

Стосовно викладеного варто зауважити, що згідно з термінологією стандарту ISO 31000:2018 зміст понять «ризик-менеджмент» («risk management») та «управління ризиком» («managing risk») різняться, оскільки використовуються для визначення процедур управління ризиками на різних рівнях, а саме: «ризик-менеджмент» – на інституційному як складова загальної культури управління організацією, що ґрунтується на ризик-орієнтованому підході; «управління ризиками» – на операційному, тобто як безпосередній процес управління конкретним ризиком.

Утім, не можна погодитися з Ю. В. Дмитрієвим, що одночасне використання цих понять у системі державного управління унеможливлено суттєвими методологічними відмінностями процесів, які вони позначають.

На нашу думку, слушним є те, що не коректно ототожнювати поняття «ризик-менеджмент» та «управлінням ризиками». Водночас потрібно враховувати таке. Більшість органів, які здійснюють оцінку корупційних ризиків у своїй діяльності, не

мають і ще тривалий час не матимуть повноцінної системи ризик-менеджменту, що не заважатиме їм управляти корупційними ризиками відповідно до методології, визначеної міжнародними стандартами у цій сфері.

Доцільно погодитися з тим, що введення поняття «управління корупційними ризиками» до системи заходів державного управління є важливою складовою подальшого розроблення дієвої антикорупційної стратегії в Україні, що також цілком відповідає міжнародній практиці [54, с. 67–68].

Відповідно до різних концепцій ризик-менеджменту в процесі управління ризиками виділяються певні етапи, кожен з яких має власні методи й інструменти.

Так, А. О. Єпіфанов і Т. А. Васильєва як обов'язкові виокремлюють чотири етапи (складові) системи управління ризиком: перший – ідентифікація ризику, тобто виявлення його специфіки, прогнозування можливостей та особливостей реалізації, зміни ризику в часі, ступеня зв'язку з іншими ризиками, а також фіксація чинників, що визначають ризик; другий – оцінка наслідків виникнення ризику; третій – формування, обґрунтування та вибір методів управління ризиком; четвертий – контроль (моніторинг та облік, звітність, відповідальність) [178, с. 43].

На нашу думку, оптимізований процес управління корупційними ризиками має складатися з таких етапів: організаційно-підготовчі заходи; ідентифікація (виявлення) корупційних ризиків; оцінка корупційних ризиків; визначення заходів реагування на корупційні ризики; моніторинг і періодичний перегляд.

Задля ідентифікації та оцінки ризиків, зокрема й корупційних, у діяльності НАБУ, а також здійснення оцінки виконання заходів щодо усунення виявлених ризиків та ефективності функціонування системи внутрішнього контролю, у тому числі системи управління заходами протидії корупції в НАБУ (з урахуванням вимог міжнародних стандартів у цій сфері), створюється Комісія з організації внутрішнього контролю та оцінки ризиків у діяльності НАБУ (далі – Комісія).

Основними завданнями Комісії є зазначені нижче.

1. Оцінювання стану й ефективності функціонування системи управління заходами протидії корупції в НАБУ з урахуванням вимог міжнародних стандартів у цій сфері, зокрема: ідентифікація й оцінювання корупційних ризиків згідно з Методологією оцінювання корупційних ризиків; підготовлення звіту за результатами оцінювання корупційних ризиків, який затверджує Директор НАБУ та який є

складовою антикорупційної програми НАБУ; здійснення поточної оцінки виконання заходів з усунення виявлених корупційних ризиків і (за необхідності) ініціювання внесення змін до антикорупційної програми НАБУ; розроблення пропозицій до проекту антикорупційної програми НАБУ.

2. Оцінювання стану й ефективності організації системи внутрішнього контролю в НАБУ, зокрема: ідентифікація та оцінювання інших видів ризиків у діяльності НАБУ відповідно до Порядку організації внутрішнього контролю; підготовлення Реєстру ризиків за формою та методологією, визначеними у Порядку організації внутрішнього контролю; перегляд ризиків і підготовлення пропозицій із внесення змін до Реєстру ризиків і плану управління ризиками (спільно з координатором внутрішнього контролю у НАБУ за результатами моніторингу внутрішнього контролю, аналізу управлінської інформації та звітних документів щодо досягнення встановлених результатів діяльності, рекомендацій підрозділу внутрішнього аудиту); аналіз «слабких» місць внутрішнього контролю, перегляд неефективних заходів контролю, складання плану усунення недоліків, внесення змін до Реєстру ризиків і плану управління ризиками, уточнення плану моніторингу внутрішнього контролю (спільно з координатором внутрішнього контролю в НАБУ після завершення контрольних заходів, внутрішніх аудитів).

Також на Комісію покладаються функції моніторингу та оцінювання стану виконання Антикорупційної програми на загальному (інституційному) рівні.

На функціональному (операційному) рівні моніторинг та оцінювання здійснюються Управлінням внутрішнього контролю і підрозділами, які безпосередньо залучені до управлінських процесів, що містять корупційні ризики, та/або визначені відповідальними за виконання заходів, передбачених Антикорупційною програмою.

Моніторинг здійснюється відповідно до плану моніторингових заходів, який розробляє Комісія та який має містити визначення очікуваних результатів (для їх досягнення запроваджується моніторинг індикаторів кожного з очікуваних результатів, періодичності збирання інформації та її аналізу). Також у плані визначено осіб, відповідальних за збирання та опрацювання такої інформації.

Критеріями оцінювання результативності здійснення заходів, передбачених Антикорупційною програмою Національного антикорупційного бюро України, є: повнота, своєчасність та ефективність виконання.

Показником виконання заходу в повному обсязі є досягнення визначених індикаторів. Індикатор вважається досягнутим у разі: ініціювання внесення змін до законодавства – з дати направлення пропозиції суб'єкту нормотворення; підготовки нормативно-розпорядчого документа; розроблення документів методичного спрямування – з дати підписання (затвердження) Директором НАБУ; якщо захід стосується навчання (консультування, іншого комунікаційного заходу) – з дати проведення заходу.

Показником своєчасності виконання заходу є дотримання строку, визначеного Антикорупційною програмою або рішенням Комісії.

Показником ефективності виконання запланованого заходу вважається досягнення очікуваного результату, зокрема:

- мінімізація або усунення ідентифікованого корупційного ризику;
- відсутність або зменшення кількості в НАБУ корупційних практик, толерантності до проявів корупції, випадків притягнення працівників НАБУ до юридичної відповідальності за вчинення корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень;
- підвищення рівня обізнаності працівників НАБУ та пов'язаних осіб щодо антикорупційної політики НАБУ, положень антикорупційного законодавства і міжнародних стандартів у сфері запобігання та протидії корупції;
- активізація співпраці з викривачами корупції;
- підвищення рівня довіри громадян до антикорупційного потенціалу НАБУ та зміцнення його позитивного іміджу (за даними моніторингу оприлюдненої інформації у ЗМІ, проведених соціологічних та інших досліджень тощо).

Якщо неповнота, порушення строків або неефективність вжитих заходів стали наслідком неналежного виконання завдань, покладених на відповідний підрозділ (особу), Комісія інформує про це Директора НАБУ для вжиття заходів реагування.

Варто зауважити, що повноваження Комісії, утвореної в НАБУ, значно ширші, ніж типові повноваження комісій з оцінки корупційних ризиків, визначені у Методології з оцінки корупційних ризиків Національного агентства з питань запобігання корупції, оскільки, виходячи з інтегративної єдності систем антикорупційного менеджменту та внутрішнього контролю, Комісія є ключовим

суб'єктом системи внутрішнього контролю НАБУ та відіграє значну роль у формуванні та реалізації антикорупційної політики органу.

Об'єктами оцінки корупційних ризиків визначено: організаційну діяльність НАБУ; управління фінансами НАБУ; управління матеріальними ресурсами в НАБУ; управління персоналом в НАБУ; управління документообігом у НАБУ; внутрішній контроль та аудит; публічні закупівлі; прозорість і доступ до інформації; правова робота; професійна етика; дисциплінарні процедури; досудове розслідування злочинів, підслідних НАБУ; оперативно-розшукова діяльність; інформаційно-аналітична діяльність.

У свою чергу, можливими джерелами інформації для проведення оцінювання корупційних ризиків визначено:

– нормативно-правові акти й організаційно-розпорядчі документи, що регулюють діяльність НАБУ, його територіальних органів, підрозділів і здійснення окремих процедур;

– інформацію з відкритих джерел стосовно НАБУ (засобів масової інформації, соціальних мереж, відкритих єдиних і державних реєстрів) тощо;

– інтерв'ювання, анкетування працівників НАБУ.

Методами та способами оцінювання корупційних ризиків є вивчення й аналіз документів та інформації; узагальнення результатів інтерв'ювання чи анкетування.

За результатами діяльності Комісії ідентифіковано такі корупційні ризики: несвоєчасне / неповне подання, неподання, повідомлення про невідповідності системі протидії корупції у НАБУ; витік інформації з обмеженим доступом внаслідок зниження рівня відповідальності особи у зв'язку з наступним звільненням з посади; можливість спотворення та видалення інформації, а також створення небезпечної конфігурації для несанкціонованого доступу до ІТ-систем і подальшого використання службової інформації з метою отримання неправомірної вигоди або вчинення інших корупційних чи пов'язаних з корупцією правопорушень; втрата / псування матеріалів кримінального провадження на користь третіх осіб, під час транспортування / зберігання матеріалів кримінального провадження; зловживання процесуальними правами під час представництва інтересів НАБУ в суді на користь третіх осіб; несанкціонований доступ працівників НАБУ до інформаційних баз даних

НАБУ й інших державних органів в інтересах третіх осіб внаслідок недосконалості процедур (систем) захисту; незаконне заміщення працівниками НАБУ посад осіб начальницького складу, які перебували на посадах державної служби; неповідомлення представниками замовника, які безпосередньо залучені до організації проведення закупівлі, про пов'язаність з учасником (учасниками) закупівлі; неправомірне одержання подарунків під час виконання службових обов'язків і повноважень, а також недекларування отриманих подарунків; недоброчесність суб'єктів декларування – працівників НАБУ, під час виконання вимог фінансового контролю, що спричиняє вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією; безпідставне завищення рівня потреб у матеріальних цінностях з метою подальшого використання їх залишку у приватних цілях; виникнення конфлікту інтересів (під час розгляду звернень, проведення службових розслідувань, спільної роботи близьких осіб).

На нашу думку, використання під час опису окремих корупційних ризиків таких формулювань, як: «зловживання процесуальними правами»; «незаконне заміщення»; «недоброчесність» є таким, що не відповідає стандартизованим підходам до методології оцінювання корупційних ризиків і потребують коригування.

Таким чином, аналіз профільних джерел засвідчує, що світова практика накопичила достатній досвід розроблення та впровадження стандартів управління ризиком. Це надає можливість виокремити такі найбільш поширені у світі стандарти з ризик-менеджменту в управлінській діяльності, як: стандарт з ризик-менеджменту, розроблений Комітетом спонсорських організацій Комісії Тредвея (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) «COSO II», який став підґрунтям розроблення Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 року № 1062; стандарт з управління ризиками «FERMA» та стандарт ISO 31000:2018 «Менеджмент ризиків. Принципи та керівні настанови» («Risk management – Principles and guidelines on implementation»), положення якого були частково враховані під час підготовки Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затвердженої Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02 грудня 2016 року № 126.

Аналіз основних положень зазначених стандартів засвічує, що спільними

ознаками визначення ризику є ймовірність настання події, що матиме вплив (і негативний, і позитивний) на здатність установи досягати визначеної мети (місії), стратегічних та інших цілей діяльності.

Отже, відповідно до стандартизованих підходів у сфері ризик-менеджменту ризик завжди наявний в умовах невизначеності та характеризується небажаним відхиленням від поставлених цілей. У випадку корупційного ризику це відхилення є критичним, оскільки детермінується корупційним правопорушенням, що у випадку зі спеціалізованими антикорупційними інституціями, зокрема НАБУ, цілями діяльності яких є саме протидія корупції, спотворює інституціональний аспект їхнього функціонування.

При цьому доцільно наголосити, що під час визначення поняття ризику не можна залишати поза увагою таку категорію як фактор ризику, який перебуває з ним у нерозривному зв'язку як передумова виникнення ризику та чинник, що безпосередньо впливає на ступінь його ймовірності. Так, на операційному рівні неможливо ідентифікувати й описати ризик лише через ознаку ймовірності поза зв'язком з причинами та умовами його існування.

За результатами опрацювання типових корупційних ризиків, які визначені у переліку, затвердженому рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 грудня 2017 року № 1531 «Про внесення змін до Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади», можна дійти висновку, що визначення «приватний інтерес посадових осіб» як чинник корупційного ризику позбавлене практичного сенсу, позаяк приватний інтерес є обов'язковою ознакою будь-якої корупційної поведінки, а отже, – корупційним чинником загального рівня, що ускладнює визначення релевантних засобів для ефективного впливу на конкретний корупційний ризик, керуючись лише цим чинником.

Варто зазначити, що ризик-менеджмент, як правило, розглядається як невід'ємний елемент стратегічного управління організацією, що ґрунтується на ризик-орієнтованому підході під час визначення та актуалізації цілей і завдань на різних рівнях управління та охоплює всі підрозділи організації.

Таким чином, згідно з термінологією стандарту ISO 31000:2018 поняття «ризик-менеджмент» («risk management») та «управління ризиком» («managing risk») різняться, оскільки використовуються для визначення процедур управління ризиками на різних рівнях: «ризик-менеджмент» – на інституційному як складова загальної культури управління організацією, що ґрунтується на ризик-орієнтованому підході; «управління ризиками» – на операційному, тобто як безпосередній процес управління конкретним ризиком. При цьому варто зазначити, що введення поняття «управління корупційними ризиками» до системи заходів державного управління є важливою складовою подальшого розроблення дієвої антикорупційної стратегії в Україні, що цілком відповідає міжнародній практиці.

Керуючись положеннями стандарту ISO 31000:2018, на нашу думку, доцільно удосконалити методологію оцінювання корупційних ризиків у частині оптимізації процесу управління корупційними ризиками, який має передбачати такі етапи: організаційно-підготовчі заходи; ідентифікація (виявлення) корупційних ризиків; оцінювання корупційних ризиків; визначення заходів реагування на корупційні ризики; моніторинг і періодичний перегляд.

### **2.3 Взаємодія з викривачами корупції у Національному антикорупційному бюро України**

Взаємодія з особами, які викривають корупційні практики всередині установи, є невід’ємною складовою ефективної системи заходів запобігання корупції, що відповідає кращим практикам і міжнародним стандартам у цій сфері [7].

Варто зауважити, що поняття «викривач» в українській мові є аналогом англійського терміна «whistleblower» (дослівно – «той, що дмухає у свисток»). За ініціативи громадського активіста Ральфа Нейдера цей термін став широко застосовуватися з початку 1970-х років. Р. Нейдер замінив ним слова «донощик» («snitch») та «інформатор» («informer»), які мають, як і в українській мові, негативне змістовне забарвлення [105, с. 368].

Міжнародні стандарти захисту викривачів передбачено в низці міжнародно-правових актів, а саме: ст. 33 Конвенції ООН проти корупції; ст. 22 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією; ст. 9 Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією. Ці нормативні акти є частиною національного законодавства України.

Так, у ст. 33 Конвенції ООН проти корупції визначено, що «кожна Держава-учасниця розглядає можливість включення до своєї внутрішньої правової системи належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно й на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження» [179]. Згідно зі ст. 9 Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією «кожна Сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві належний захист проти будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівників, які мають достатні підстави підозрювати корупцію та які добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам» [179]. Розроблення та упровадження спеціального закону про викривачів впливає з міжнародних зобов'язань України в рамках Стамбульського плану дій. Згідно з рекомендаціями 3.2 за результатами другого раунду моніторингу Мережі ОЕСР з боротьби проти корупції в країнах Східної Європи та Центральної Азії рекомендовано запровадити вимогу до державних службовців повідомляти про підозри корупції, а також увести санкції за неповідомлення, передбачити систему захисту викривачів (інформаторів) від утисків і переслідування, поширювати інформацію про ці системи та провести відповідне навчання [120].

За останні два десятиліття більше ніж у 30 країнах світу розробили й ухвалили або спеціальні закони для захисту таких осіб, або передбачили деякі гарантії захисту викривачів у трудовому, антикорупційному законодавстві чи в етичних кодексах працівників. Однак у більшості держав – членів Ради Європи не розроблено спеціального комплексного законодавства, спрямованого на захист інформаторів, хоча в багатьох державах існує багато правових норм у різних сферах права, які врегульовують різноманітні аспекти добросовісного інформаторства. Зокрема, деякі положення щодо інформаторства та захисту інформаторів наявні в трудовому законодавстві та кримінальному процесуальному: спеціальному антикорупційному

законодавстві й законодавстві, що регулює діяльність засобів масової інформації та журналістів [31, с. 34].

Станом на 2019 рік лише у десяти країнах Європейського Союзу (Франція, Угорщина, Ірландія, Італія, Литва, Мальта, Нідерланди, Словаччина, Швеція та Велика Британія) діють спеціальні закони, дія яких спрямована на захист викривачів.

З метою встановлення загальних мінімальних стандартів, що забезпечують високий рівень захисту осіб, які повідомляють про порушення законодавства Європейського Союзу (викривачів), у жовтні 2019 року Європейським Парламентом та Радою Європи була прийнята Директива ЄС 2019/1937 про захист осіб, що повідомляють про порушення права Союзу (далі – Директива ЄС 2019/1937) [53].

Також певні принципові підходи до належного захисту викривачів-держслужбовців від неправомірного впливу з боку представників публічної влади сформульовані у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Guja v. Moldova» від 12 лютого 2008 року № 14277/04, в якому визнано порушення ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у випадку звільнення державного службовця, який розкрив службову інформацію, що становить суспільний інтерес [148].

Зокрема, для з'ясування правомірності й пропорційності вжитих стосовно заявника заходів впливу Європейський суд з прав людини дослідив такі питання: чи мав заявник альтернативні канали для опублікування інформації, отриманої під час здійснення службової діяльності; чи мала опублікована інформація суспільний інтерес; чи була опублікована інформація достовірною; чи було завдано шкоду репутації державного органу внаслідок опублікування інформації; чи діяв заявник добросовісно; чи були належними та пропорційними заходи впливу, застосовані до заявника.

У межах опрацювання зазначених питань Європейський суд з прав людини дійшов викладених нижче висновків.

1. Державні службовці мають проявляти необхідну обачність у питаннях розголошення службової інформації. Про можливі порушення у службовій сфері передусім необхідно повідомляти вищій посадовій особі чи до іншого компетентного органу державної влади.

2. Визначаючи пропорційність акта втручання публічної влади у право держслужбовця на свободу висловлювання думок і поширення інформації, що стала йому відома під час виконання службових повноважень, Європейський суд з прав людини наголосив на тому, що визначальним фактором у цьому випадку є суспільний інтерес до інформації, яка публікується.

3. Органи державної влади мають право вживати заходів, спрямованих на належне реагування на звинувачення, які мають характер дифамації або є безпідставними чи викладені недобросовісно. При цьому гарантована свобода висловлення думок завжди супроводжується обов'язком і відповідальністю особи, яка вирішила оприлюднити інформацію про її ретельну перевірку на точність і достовірність (у дозволених відповідними обставинами межах).

4. Під час визначення вагомості суспільного інтересу стосовно оприлюднення інформації потрібно брати до уваги шкоду, яка була заподіяна публічній владі внаслідок такого оприлюднення, а також ту обставину, чи перевищує такий інтерес негативні наслідки.

5. Вирішальним фактором під час вирішення питання про правовий захист є мотиви особи, яка оприлюднила службову інформацію. Якщо такі дії були вмотивовані особистою неприязню, очікуванням особистої вигоди, зокрема матеріальної, тощо, то це не може виправдати подальший захист такої особи. Важливо встановити, що особа діяла добросовісно з переконанням у тому, що інформація достовірна, наявний суспільний інтерес щодо її оприлюднення, а також немає інших способів мінімізації шкоди від правопорушення.

6. Для визначення пропорційності впливу публічної влади на заявника варто проаналізувати застосоване до заявника покарання, а також його наслідки [148].

Очікуваним кроком уніфікації напрацьованих у світі кращих практик захисту викривачів стало розроблення Міжнародною організацією зі стандартизації (ISO) міжнародного стандарту ISO 37002 «Whistleblowing Management Systems», який є практичним посібником щодо впровадження систем управління викривальною діяльністю. Міжнародний стандарт планується завершити до кінця 2021 року. Стандарт заснований на принципах довіри, неупередженості та захисту. Цілями ISO 37002 є:

- «управління організаціями щодо створення цілісної структури викривальної діяльності, яка створює захисне середовище та мотивує повідомляти про неправомірні дії;
- допомога у формуванні довіри між організацією та зацікавленими сторонами, включаючи персонал;
- належне реагування на повідомлення про неправомірні дії з огляду на поширеність тих випадків, які отримали суспільну реакцію;
- підтримка належного урядування та прозорості;
- управління організаціями щодо виховання культури прозорості, в якій люди впевнено повідомляють про правопорушення» [11].

У національному законодавстві положення щодо захисту осіб, які допомагають у боротьбі з корупцією, вперше було передбачено в Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» 2009 року. Викривачами вважалися особи, які добросовісно (за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів) повідомляли про порушення вимог антикорупційного Закону іншою особою.

Наступне визначення поняття «викривач», надане в ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» 2014 року, суттєво відрізнялося від визначення, наведеного в Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції», у якому ключовою ознакою викривальної діяльності була «добросовісність», тобто відсутність у викривача корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів.

У чинному законодавстві України залежно від сфери правового регулювання передбачено такі визначення поняття «викривач».

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» викривач – це «фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання» [139].

Згідно з п. 16<sup>2</sup> ч. 1 ст. 3 Кримінального процесуального кодексу України «викривач – це фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, звернулася із заявою або повідомленням про корупційне кримінальне правопорушення до органу досудового розслідування» [85].

Отже, всупереч положенням ст. 33 Конвенції ООН проти корупції, в якій прямо наголошено на добросовісності й обґрунтованості повідомлень про корупцію, у нормативних визначеннях поняття «викривач», яке містить вітчизняне законодавство, ознаки добросовісності також немає.

У роз'ясненні Національного агентства з питань запобігання корупції від 23 червня 2020 року № 5 «Щодо правового статусу викривача» визначено такі «істотні ознаки терміна „викривач“: 1) викривач – це саме фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства); 2) наявність у викривача внутрішнього переконання, що інформація є достовірною, – упевненість особи, що інформація, яку вона повідомляє, може свідчити про факти вчинення корупційного правопорушення, яка випливає із її життєвого досвіду, віку, професійного досвіду та інших обставин; 3) інформація – будь-які відомості та/або дані, які відомі особі, про можливі факти корупційних правопорушень; 4) достовірність інформації – її властивість встановлювати реальну наявність фактичних даних про можливі факти корупційних правопорушень; 5) повідомлення про можливі факти корупційних правопорушень – здійснення інформування про фактичні дані, що підтверджують можливе вчинення корупційного правопорушення, які можуть бути перевірені; 6) інформація стала відома викривачу у зв'язку з його: трудовою; професійною; господарською; громадською; науковою діяльністю; проходженням служби чи навчання; участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності; проходження служби чи навчання» [188].

Як зазначає З. А. Загинеї, достовірність інформації, яка міститься у повідомленні викривача корупції, – це «властивість фактичних даних про порушення іншою особою вимог Закону України „Про запобігання корупції“, що ґрунтується на внутрішньому переконанні викривача. Обґрунтованість повідомлення викривача має відображатись у вигляді його мотивування; вмотивованість посилює обґрунтованість повідомлення, надає йому внутрішню і зовнішню переконливість, полегшує розуміння повідомлення особою або органом, до якого воно було подано» [60, с. 135].

Зауважимо, що серед визначених ознак терміна «викривач» немає ознаки добросовісності викривача, оскільки зазначена ознака не міститься у легальному визначенні цього поняття.

Окрім того, положення ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» щодо визначення поняття «викривач» лише через ознаки достовірності й об'єктивності кореспондують положенням ст. 6 Директиви ЄС 2019/1937, у якій визначено єдину умову захисту викривачів, що стосується якості інформації, яку вони повідомляють – наявність обґрунтованих підстав вважати (*reasonable grounds to believe*), що інформація про порушення була правдивою (*true*) на момент складання заяви.

Натомість окремі науковці висловлюють думку щодо доцільності визначення поняття «викривач» саме через ознаку добросовісності. Так, О. О. Косиця за результатами комплексного наукового дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення прав викривачів в Україні наголошує, що розуміння поняття «викривач» найбільш повно розкривається через принципи викривання, а саме: добросовісність; добросовісність; достовірність; добровільність; обґрунтованість, та пропонує вважати викривачем особу, яка, ґрунтуючись на принципі добросовісності, за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, добровільно повідомляє про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», які стали їй відомі в результаті проходження публічної служби, а також трудової, господарської та громадської діяльності як в приватному, так і в публічному секторах [81, с. 53]. При цьому, на думку авторки, принцип добросовісності проявляється за умов виконання морального обов'язку особистості перед іншими особами та суспільством, відсутності будь-якого обману та умислу завдання шкоди іншій особі, розуміння відповідальності за свій вчинок [82, с. 26].

Підтримуючи наведену позицію, варто зазначити, що її нормативним підґрунтям є: положення ст. 33 Конвенції ООН проти корупції, яка має пріоритет над положеннями національного законодавства [105, с. 368]; наведена практика Європейського суду з прав людини; положення ст. 11 Закону України «Про доступ до публічної інформації», згідно з якими не підлягають юридичній відповідальності посадові та службові особи, незважаючи на порушення своїх обов'язків, за

розголошення інформації про правопорушення або відомостей, що стосуються серйозної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю, якщо особа при цьому керувалася добрими намірами та мала обґрунтоване переконання, що інформація є достовірною, а також містить докази правопорушення або стосується істотної загрози здоров'ю чи безпеці громадян, довіллю.

Відповідно до ч 3. ст. 27 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» працівник НАБУ, якому стала відома інформація про протиправні дії чи бездіяльність іншого працівника НАБУ, зобов'язаний негайно повідомити про це Директора НАБУ та підрозділ внутрішнього контролю НАБУ.

Аналогічні положення містяться в Кодексі професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України (стандарт «Доброчесність») та наказі Директора НАБУ від 09 серпня 2017 року № 165-о «Про організаційне забезпечення здійснення внутрішнього контролю у Національному антикорупційному бюро України».

Керуючись зазначеним підходом, варто наголосити, що службові викриття, передбачені в ч. 3 ст. 27 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», виключно внутрішні, а їхніми адресатами є керівництво НАБУ та підрозділ внутрішнього контролю НАБУ.

На відміну від положень Закону України «Про запобігання корупції» щодо статусу викривача, ключовими (сутнісними) ознаками якого є добровільність і власна ініціатива особи, положення ч. 3 ст. 27 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» мають зобов'язальний характер, тобто є імперативними та забезпечуються засобами адміністративного примусу. Отже, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення працівником НАБУ інформації про протиправні дії чи бездіяльність іншого працівника НАБУ є порушенням вимог Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», Кодексу професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України, вимог внутрішніх нормативно-розпорядчих актів і має наслідком дисциплінарну відповідальність.

Таким чином, за змістом і системним тлумаченням законодавства зазначені норми встановлюють підвищені стандарти доброчесності працівників НАБУ та спрямовані на запобігання корупції всередині органу, що забезпечується особливим

механізмом захисту працівників НАБУ, які повідомляють про вчинення протиправних дій або бездіяльність інших працівників НАБУ [117, с. 316].

Згідно з п. 7 ч. 2 ст. 27 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» підрозділ внутрішнього контролю НАБУ має обов'язок вживати заходів щодо захисту працівників НАБУ, які повідомляють про вчинення протиправних дій або бездіяльність інших працівників НАБУ.

Водночас здійснення зазначених повноважень Управлінням внутрішнього контролю НАБУ не можна розглядати у контексті п. 2 ч. 1 ст. 53<sup>9</sup> Закону України «Про запобігання корупції», в якому визначено повноваження уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції у сфері захисту викривачів, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 17-1 Закону «Про запобігання корупції» у НАБУ уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції не утворюється (не визначається).

Порядок взаємодії з працівниками НАБУ, які повідомляють про вчинення протиправних дій або бездіяльність інших працівників НАБУ, визначений відповідним положенням, затвердженим наказом Директора НАБУ від 02 березня 2018 року № 45 (далі – Положення). У Положенні статуси працівників НАБУ диференційовано залежно від того, чи містить їхнє повідомлення інформацію про ознаки корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також порушень інших вимог Закону України «Про запобігання корупції» – на заявників і викривачів. Зазначений підхід обумовлений тим, що на відміну від законодавства Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки, які досягли найбільших успіхів у викритті протиправних дій у різноманітних сферах за участю викривачів, вітчизняне законодавство пов'язує статус викривача виключно з викриттям фактів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, а також порушень інших вимог Закону України «Про запобігання корупції».

Водночас стандартизовані підходи до взаємодії з викривачами, які містяться у Директиві ЄС 2019/1937, положення якої поширюються на всіх осіб, які працюють у приватному чи державному секторі й отримали інформацію про порушення у межах діяльності, що пов'язана з роботою (ст. 4), свідчать про те, що статус особи, яка повідомляє про порушення права Союзу та статус викривача фактично ототожнюються, оскільки мають спільні гарантії щодо викривання та захисту.

Зважаючи на викладене, можливим є об'єднання у Положенні статусів викривача та заявника незалежно від змісту повідомлення про протиправні дії та використання узагальненого статусу – працівники НАБУ, які повідомляють про протиправні дії чи бездіяльність інших працівників НАБУ, і, відповідно, надання таким особам рівних прав і гарантій захисту.

Варто наголосити, що Положення містить (з урахуванням ст. 33 Конвенції ООН проти корупції, а також практики Європейського суду з прав людини) чітке застереження щодо неможливості набуття статусу заявника або викривача працівником НАБУ, який недобросовісно повідомив про протиправні дії чи бездіяльність іншого працівника НАБУ з метою уникнення відповідальності за вчинене правопорушення або з інших особистих мотивів, які суперечать інтересам державної служби.

У юридичній літературі сформульоване бачення щодо системи надійних гарантій захисту викривачів, серед яких виокремлено такі: «1) гарантування анонімності особам, які повідомляють про правопорушення; 2) створення надійних каналів, через які викривачі можуть робити розкриття; 3) створення спеціального досудового механізму щодо захисту прав викривачів; 4) гарантування захисту від репресій на робочому місці; 5) звільнення від юридичної відповідальності за розкриття інформації; 6) встановлення права повідомляти суспільно необхідну інформацію в ЗМІ, неурядовим організаціям, у парламентські комітети чи комісії тощо; 7) встановлення соціальних гарантій у разі звільнення; 8) матеріальна винагорода тощо» [133, с. 8].

У НАБУ взаємодія з працівниками НАБУ, які повідомляють про вчинення протиправних дій або бездіяльність інших працівників НАБУ ґрунтується на засадах довіри, конфіденційності та відповідальності. Для гарантування конфіденційності взаємодії Управління внутрішнього контролю впроваджує та забезпечує цілодобове функціонування внутрішніх каналів зв'язку для відповідних повідомлень:

– онлайн-форма повідомлення про факти неправомірної поведінки з боку працівників НАБУ на офіційному вебсайті НАБУ;

– спеціальні телефонні лінії, які адмініструють виключно працівники Управління внутрішнього контролю;

– електронна пошта, доступ до якої мають виключно працівники Управління внутрішнього контролю;

– особистий прийом керівництвом Управління внутрішнього контролю без необхідності попереднього узгодження часу відвідування.

У разі використання для повідомлення про протиправні дії чи бездіяльність іншого працівника НАБУ засобів поштового зв'язку або скриньки для кореспонденції НАБУ кореспонденція, що надходить до Управління внутрішнього контролю, передається адресату в запечатаному вигляді.

З метою встановлення довірчих відносин, які формують у працівників НАБУ впевненість у захищеності та безпеці, а також заохочують викривати факти вчинення правопорушень іншими працівниками НАБУ, Управлінням внутрішнього контролю здійснюються заходи, спрямовані на реалізацію засад доброчесності державної служби, зокрема й заходи інформаційно-освітнього характеру: роз'яснення положень чинного законодавства, яким встановлено гарантії для працівників НАБУ, які є заявниками та викривачами, у форматі навчальних заходів та індивідуальних консультацій; інформування щодо наявних у НАБУ внутрішніх каналів для повідомлень про вчинення правопорушень іншими працівниками НАБУ, які забезпечують конфіденційність взаємодії; поширення інформації про позитивні результати взаємодії із заявниками та викривачами, а також подальші кроки оптимізації відповідних процедур.

Конфіденційність взаємодії забезпечується особливим порядком приймання та розгляду повідомлень заявників і викривачів про протиправні дії чи бездіяльність інших працівників НАБУ, дотриманням режиму таємності під час такої взаємодії, а також відповідальністю службових осіб за розголошення даних щодо взаємодії із заявниками та викривачами.

Заявники і викривачі, а також члени їхніх сімей, які є працівниками НАБУ, мають право на забезпечення захисту від протиправного впливу з боку Директора НАБУ, першого заступника Директора, заступників Директора НАБУ, керівників самостійних структурних підрозділів і безпосереднього керівника, а саме: не можуть бути звільнені з посади або бути змушені до такого звільнення; не можуть бути притягнуті до відповідальності чи іншим чином переслідуватися за повідомлення про протиправні дії чи бездіяльність інших працівників НАБУ й активну участь у виявленні, попередженні, припиненні та розкритті протиправних дій або бездіяльності інших працівників НАБУ, крім випадку притягнення до

відповідальності за завідомо неправдиве повідомлення про вчинення злочину; посадовим особам НАБУ забороняється розголошувати відомості про заявників і викривачів.

Заборона притягнення заявників та викривачів, а також членів їхніх сімей, які є працівниками НАБУ, до відповідальності не виключає притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності за порушення, які безпосередньо не пов'язані з викривною діяльністю таких осіб. У будь-якому випадку доведення правомірності притягнення заявників і викривачів, а також членів їхніх сімей, які є працівниками НАБУ, до відповідальності, має містити обґрунтування того, що така відповідальність не пов'язана зі статусом заявників та викривачів.

У Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначено особливий механізм захисту працівників НАБУ, які повідомляють про вчинення протиправних дій або бездіяльність інших працівників НАБУ, зокрема й корупційних, який на відміну від загальних положень Закону «Про запобігання корупції» не передбачає залучення Національного агентства з питань запобігання корупції та створення підзвітного НАЗК уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції. Такий підхід забезпечує інституційну незалежність та операційну спроможність НАБУ, мінімізуючи зовнішній вплив на його діяльність з боку інших органів державної влади.

Ключовими ознаками того, що цей механізм має особливий характер, є такі:

– визначений спеціальним Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» та врегульований внутрішніми нормативно-розпорядчими актами НАБУ. Повідомлення про вчинення корупційних дій іншим працівником НАБУ здійснюються саме відповідно до вимог Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України, оскільки Закон України «Про запобігання корупції» зазначених вимог для працівників НАБУ не містить. Отже, відповідна викривальна діяльність розпочинається не на підставі Закону України «Про запобігання корупції» та ним не регулюється;

– враховує особливий статус НАБУ як спеціалізованої антикорупційної інституції;

– застосовується виключно до працівників НАБУ у зв'язку з їх повідомленням про протиправні дії інших працівників НАБУ;

– враховує, що для більшості працівників НАБУ, зокрема й детективів та оперативних працівників, запобігання і протидія корупції є їхнім функціональним, а не громадянським обов'язком;

– ґрунтується на імперативних (зобов'язальних) нормах, які забезпечуються заходами адміністративного примусу, що принципово неприйнятне інституту викривачів;

– має безпосередній зв'язок з принципом державної служби та стандартом етичної поведінки «добросовісність», який забороняє свідомо недобросовісну викривальну поведінку працівника НАБУ. Водночас статус викривача, передбачений Законом України «Про запобігання корупції», не містить обмежень щодо викриття з недобросовісних мотивів;

– обов'язок захисту працівників НАБУ, які повідомляють про вчинення протиправних дій або бездіяльність інших працівників НАБУ, покладено виключно на Управління внутрішнього контролю НАБУ.

Таким чином, опрацювання положень національного законодавства щодо захисту викривачів на різних етапах його розвитку дає змогу дійти висновку, що вперше зазначені положення було передбачено в Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» 2009 року і суттєво розширено в Законі України «Про запобігання корупції» 2014 року. У чинному законодавстві статус викривача визначено і в профільному антикорупційному законі, і у Кримінальному процесуальному кодексі України.

Вважаємо, що термін «викривач» характеризується такими ознаками: 1) це – саме фізична особа; 2) наявність внутрішнього переконання, що інформація є достовірною; 3) повідомлення про можливі факти корупційних правопорушень; 4) інформація стала відома викривачу у зв'язку з його трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю.

Варто зазначити, що нормативне визначення поняття «викривач» не містить ознаки добросовісності викривальної діяльності. Це не відповідає положенням окремих міжнародних стандартів у відповідній сфері, але не суперечить мінімальним стандартам, визначеним у Директиві ЄС 2019/1937.

На нашу думку, система надійних гарантій захисту викривачів передбачає: гарантування анонімності особам, які повідомляють про правопорушення; створення

надійних каналів, через які викривачі можуть робити розкриття; створення спеціального досудового механізму щодо захисту прав викривачів; гарантування захисту від репресій на робочому місці; звільнення від юридичної відповідальності за розкриття інформації; встановлення соціальних гарантій у разі звільнення; матеріальна винагорода тощо.

За результатами аналізу положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» можна дійти висновку, що за змістом і системним тлумаченням законодавства норми цього нормативно-правового акта встановлюють підвищені стандарти доброчесності працівників НАБУ та спрямовані на запобігання корупції всередині органу, що забезпечується особливим механізмом захисту працівників НАБУ, які повідомляють про вчинення протиправних дій або бездіяльність інших працівників НАБУ.

До особливостей взаємодії з викривачами корупції у НАБУ доцільно віднести: нормативне врегулювання такої взаємодії на рівні спеціальних норм у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» та внутрішніх нормативно-розпорядчих актів НАБУ, що є додатковою гарантією інституційної незалежності НАБУ та захисту його працівників; імперативність законодавчої вимоги щодо інформування про протиправні дії інших працівників НАБУ.

#### **2.4 Заходи внутрішнього контролю за дотриманням працівниками Національного антикорупційного бюро України вимог антикорупційного законодавства**

Як уже зазначалося, невід'ємним елементом інтегрованої системи внутрішнього контролю та антикорупційного менеджменту НАБУ є заходи контролю, які у широкому розумінні визначаються як «сукупність запроваджених в установі управлінських дій, які здійснюються керівництвом усіх рівнів та працівниками для впливу на ризики, щоб досягти мети та стратегічних цілей установи» [140]. Водночас для цілей представленої дослідження зазначені заходи контролю доцільно розглядати через призму положень законодавства у сфері запобігання корупції, що дає змогу змістити акценти на їхню антикорупційну складову.

Питання внутрішнього (відомчого) контролю як складової системи заходів запобігання та протидії корупції були предметом дослідження таких науковців, як В.В. Сокурєнко [177], К.Л. Бугайчук [12], М.В. Калатур [71], В. О. Іванцов [68, 189]; О. І. Безпалова [98]; С. О. Шатрава [184, 185, 186]; Г. О. Гончарук, І. М. Осика [48] й ін.

Отже, аналіз наукового доробку, а також положень законів України «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про державну службу» в частині заборон і обмежень антикорупційного спрямування, надає можливість визначити заходи внутрішнього контролю за дотриманням працівниками НАБУ вимог антикорупційного законодавства як сукупність запроваджених у НАБУ управлінських дій і процесів, які здійснюються суб'єктами, відповідальними за реалізацію антикорупційної політики НАБУ, на всіх рівнях організаційної структури органу із залученням працівників НАБУ для забезпечення дотримання ними вимог антикорупційного законодавства.

За визначенням Г. О. Гончарука та І. М. Осика, які досліджували внутрішній контроль у системі МВС України, «внутрішній контроль – це система заходів, спрямованих на: забезпечення дотримання співробітниками системи МВС принципу верховенства права і охорони прав людини та основоположних свобод, а також вимог законодавства і відомчих нормативно-правових актів; запобігання, профілактику і припинення вчинення співробітниками системи МВС правопорушень; проведення ефективних, всебічних, об'єктивних і справедливих внутрішніх розслідувань правопорушень, вчинених співробітниками системи МВС, а також випадків застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї, які потягли за собою заподіяння тілесних ушкоджень чи смерть людини; запобігання, профілактику і припинення вчинення правопорушень співробітниками підприємств, установ, організацій, які знаходяться у сфері відповідальності МВС; захист системи МВС та її співробітників від протиправних посягань та загроз; протидію спробам проникнення в систему МВС осіб з кримінальними зв'язками» [48].

На підставі вивчення міжнародних стандартів внутрішнього контролю, зарубіжної та вітчизняної спеціальної літератури варто погодитися з поширеною у науковій доктрині класифікацією заходів внутрішнього контролю на: «превентивні – спрямовані на обмеження можливості виникнення ризику, помилок, відхилень чи

інших небажаних наслідків (підбір кадрів на посади з матеріальною відповідальністю, процедури візування, погодження та затвердження); директивні – впливають на поведінку персоналу для забезпечення досягнення конкретного результату (заходи розподілу обов'язків та повноважень, встановлення режиму доступу до матеріальних цінностей, інформаційних ресурсів); виявляючі – перевіряють результати після виконання управлінського рішення, операції чи виникнення події, у тому числі виявляють відхилення чи небажані наслідки (інвентаризація, перевірка ведення складського обліку, дотримання порядку прийому та зберігання матеріальних цінностей на складах); коригувальні – призначені для усунення відхилень чи небажаних наслідків, зменшення кількості ризиків помилок чи втрат (ротація персоналу, захист приміщень від несанкціонованого доступу до активів і бухгалтерських записів; санкціонування доступу до комп'ютерних програм та файлів із даними)» [134, с. 45].

Водночас потрібно зазначити, що на практиці наведена класифікація є умовною, адже ті чи інші заходи внутрішнього контролю можуть бути одночасно і превентивними, і директивними, і виявляючими, і коригувальними. Зокрема, заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів за характером контрольних дій – це цілий комплекс управлінських дій і процесів, які охоплюють усі види заходів внутрішнього контролю – від попередження виникнення конфлікту інтересів шляхом усунення ризиків, які можуть його спричинити, з подальшим дотриманням вимог щодо самостійного чи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, які мають директивно-коригувальний характер [115, с. 273].

Зауважимо, що вагома частина діяльності органів внутрішнього контролю – проведення внутрішніх службових розслідувань. Так, відповідно до ст. 27 Закону Управління внутрішнього контролю НАБУ уповноважене проводити службове розслідування стосовно працівників НАБУ. Порядок і підстави проведення службового розслідування щодо працівників НАБУ врегульовані в Інструкції про порядок проведення службового розслідування стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України, затвердженій наказом Директора НАБУ від 23 жовтня 2015 року № 4 (зі змінами та доповненнями).

Натомість обмежений обсяг представленої дослідження не дає змоги детально розглянути цей важливий напрям діяльності підрозділу внутрішнього контролю та

складову антикорупційного менеджменту НАБУ, що актуалізує подальше опрацювання окресленого питання у межах самостійних наукових праць.

Нижче більш детально розглянемо групу превентивно-виявляючих заходів внутрішнього контролю за дотриманням працівниками НАБУ вимог антикорупційного законодавства, які довели свою ефективність у межах інтегрованої системи внутрішнього контролю та антикорупційного менеджменту НАБУ і є пріоритетними, а саме: заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; здійснення перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад у НАБУ; проведення перевірок на доброчесність, моніторинг способу життя працівників НАБУ та здійснення заходів фінансового контролю.

*Заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності працівників НАБУ.* Аналіз національного законодавства та міжнародно-правових актів у сфері запобігання корупції свідчить про те, що незалежно від наявності чи відсутності нормативного визначення конфлікту інтересів у сфері публічної служби він завжди є ключовою ознакою корупційної поведінки, оскільки корупції без реального конфлікту інтересів не існує, а також маркером передкорупційного стану, який містить ризики трансформації у корупційний, а тому потребує відповідних коригувальних дій.

У національному законодавстві імплементація та удосконалення інституту конфлікту інтересів характеризується певною етапністю. Так, незважаючи на відсутність протягом тривалого часу формального визначення поняття конфлікту інтересів у законодавстві України, в Законі України «Про державну службу» 1993 року було передбачено перелік заборон і обмежень для державних службовців, які, зазвичай, притаманні інституту конфлікту інтересів, зокрема: заборону обрання або призначення на посаду в державному органі та його апараті осіб, які в разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їхніми близькими родичами чи свояками (ст. 12); обмеження, пов'язані з проходженням державної служби (ст. 16); декларування доходів державних службовців (ст. 13) тощо. У результаті подальших змін у антикорупційне законодавство було впроваджено відповідні правові й організаційні механізми, спрямовані на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Із прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» нормативними ознаками інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є:

1) «запровадження поняття потенційного та реального конфлікту інтересів і визначення кола суб'єктів, на яких поширюються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. ст. 1, 3, 28); 2) встановлення на законодавчому рівні спеціальних обмежень, спрямованих на запобігання виникненню конфлікту інтересів як передумови вчинення корупційних і пов'язаних із корупційними правопорушень (ст. ст. 22–27); 3) визначення у спеціальному Розділі V «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»: обов'язків відповідних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 28); заходів зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів і порядку їх застосування (ст. ст. 29–34); особливостей врегулювання конфлікту інтересів у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 35); 4) визначення заходів фінансового контролю (ст. ст. 45–52); 5) визначення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у системі публічної служби, серед яких ключова роль належить Національному агентству з питань запобігання корупції (ст. ст. 4–13)» [47].

З розвитком законодавства змінювалися доктринальні підходи до визначення поняття конфлікту інтересів. За відсутності розмежування на законодавчому рівні потенційного та реального конфлікту інтересів у науковій літературі конфлікт інтересів, як правило, визначався через «можливість (здатність) вплинути, завдати шкоду тощо».

Так, на думку П. Волянського, конфліктом інтересів є ситуація, за якої особиста зацікавленість державного службовця може вплинути на об'єктивність виконання ним службових повноважень та функцій і за якої наявна можливість виникнення протиріччя між особистою зацікавленістю державного службовця і законними інтересами громадян, організацій, суспільства, держави, що може спричинити нанесення шкоди цим законним інтересам громадян, організацій, суспільства [44]. Т. Бодун, у свою чергу, розглядає конфлікт інтересів як «конфлікт між публічно-правовими обов'язками та приватними інтересами посадової особи, в якому службовець має свої особисті інтереси, що може негативно вплинути на виконання покладених на нього обов'язків та функцій» [28, с. 224–235]. Останні теоретичні дослідження, присвячені проблематиці конфлікту інтересів, переважно враховують

законодавчі зміни та містять визначення, які відображають потенційний або реальний характер конфлікту інтересів [89].

Незважаючи на це, оновлені в 2017 році Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджені рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 вересня 2017 року № 839, узагальненого визначення конфлікту інтересів не містять. Принагідно зазначимо, що у Методичних рекомендаціях з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, які були затверджені Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 14 липня 2016 року № 2, зазначалося, що конфлікт інтересів – це конфлікт між публічно-правовими обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, за якого її приватні інтереси, які впливають з її положення як приватної особи, здатні неправомірним чином вплинути на виконання цією державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій. Іншими словами, конфлікт інтересів – це ситуація, за якої службова особа, виконуючи свої обов'язки, має приватний інтерес (особисту заінтересованість), який хоча і не обов'язково призводить до прийняття неправомірного рішення або вчинення неправомірного діяння, але здатний до цього призвести<sup>2</sup>.

Натомість в оновлених Методичних рекомендаціях 2017 року чітко виокремлено обов'язкові складові конфлікту інтересів (реального, потенційного): приватний інтерес (будь-який майновий або немайновий), а також службові / представницькі повноваження (безпосередні та загальнослужбові).

Потрібно наголосити, що на відміну від Настанови ОЕСР щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі в українському законодавстві не згадується про уявний (удаваний) конфлікт інтересів, про який ідеться тоді, коли виникає думка, що приватні інтереси державної посадової особи здатні неправомірним чином

---

<sup>2</sup> У «Методичних рекомендаціях з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб», які були затверджені Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 14 липня 2016 року № 2, зазначалося, що конфлікт інтересів – це конфлікт між публічно-правовими обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи, за якого її приватні інтереси котрі, впливають з її положення як приватної особи, здатні неправомірним чином вплинути на виконання цією державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій. Іншими словами, конфлікт інтересів – це ситуація, при якій службова особа, виконуючи свої обов'язки, має приватний інтерес (особисту заінтересованість), який хоча і не обов'язково призводить до прийняття неправомірного рішення або вчинення неправомірного діяння, але здатний до цього призвести.

вплинути на виконання нею функціональних обов'язків, але насправді цього не відбувається.

Як слушно зазначає І. Д. Пастух, конфлікти інтересів як особлива ситуація, що складається у сфері публічно-правових відносин, характеризуються різноманітністю. У цьому зв'язку він пропонує такі критерії класифікації: 1) за ступенем владності у відносинах між сторонами конфлікту: а) субординаційні (виникають у зв'язку з реалізацією повноважень керівник – підлеглий, наприклад, у разі прямого підпорядкування між близькими особами); б) реординаційні (виникають за відсутності відносин підпорядкування); 2) за кількісним складом суб'єктів: а) односторонні (приміром, у зв'язку з наявністю в особи підприємств або корпоративних прав); б) багатосторонні; 3) за тривалістю в часі: а) разові (найчастіше виникають під час вчинення службовцем окремої дії або прийняття рішень, як-от: складання актів, проведення вимірів, засвідчення фактів тощо, характеризуються ситуативним виникненням); б) короткострокові (наприклад, у межах провадження з розгляду звернення громадянина, стосовно якого у службовця наявний приватний інтерес, притягнення особи до відповідальності); в) тривалі (мають постійний, безперервний характер, найчастіше виникають під час виконання повноважень керівника органу або підрозділу, в якому працює в прямому підпорядкуванні близька йому особа) [123, с. 96].

Водночас не можна погодитися з позицією автора щодо можливості класифікації конфлікту інтересів за критерієм протиправності на такі види, як: а) перспективний конфлікт інтересів (так званий «недоконфлікт»), тобто у службовця наявний приватний інтерес у сфері виконання своїх повноважень, що тільки в майбутньому може вплинути на об'єктивність ухвалення ним рішень або вчинення дій (за такої ситуації не виникає порушення закону, і такий конфлікт, за умов належної поведінки службовця, залишатиметься позитивним (незавершеним)); б) ретроспективний конфлікт інтересів, тобто завершена конфліктна ситуація, за якої службовець, незважаючи на наявність у нього приватного інтересу у сфері виконання своїх повноважень, ухвалює рішення чи вчиняє дії, що впливають на їхню об'єктивність і неупередженість [123, с. 96].

Запропонована класифікація, на наш погляд, є невдалою спробою описати ситуації потенційного та реального конфлікту інтересів з використанням спірної термінології, яка створює безпідставну конкуренцію нормативним терміно-поняттям і

суперечить формальній логіці. Так, про який вид конфлікту можна говорити у ситуації «недоконфлікту» та чи варто класифікувати конфлікт, який вже трансформувалася у правопорушення. При цьому потенційний конфлікт інтересів у розумінні закону вже є конфліктом, оскільки містить усі його складові, а тому готовий реалізуватися за певних обставин. А стан реального конфлікту інтересів сам по собі, без бездіяльності у вигляді неповідомлення особою про наявність у неї реального конфлікту інтересів або вчинення дій або прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів відповідно до ст. 172-7 КУпАП не є протиправним, отже, така конфліктна ситуація може бути завершена без будь-яких негативних наслідків.

Особливості здійснення контролю за дотриманням працівниками НАБУ законодавства про конфлікт інтересів врегульовані відповідним порядком, затвердженим наказом Директора НАБУ від 14 червня 2016 року № 153. Зокрема, в порядку визначено коло суб'єктів конфлікту інтересів – особи начальницького складу, посадові та службові особи НАБУ, а також перелік їхніх прав і обов'язків.

Суб'єкти конфлікту інтересів мають право звернутися до Управління внутрішнього контролю та отримати індивідуальну консультацію щодо наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів, а також стосовно заходів його запобігання або врегулювання. Отримання таких консультацій не звільняє суб'єктів конфлікту інтересів від обов'язку звертатися за відповідними роз'ясненнями до Національного агентства з питань запобігання корупції у порядку, передбаченому ч. 5 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції».

Суб'єкти конфлікту інтересів зобов'язані: вживати заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів під час виконання службових повноважень; не вчиняти дій і не приймати рішень по суті під час виконання службових повноважень в умовах реального конфлікту інтересів; у разі виникнення конфлікту інтересів під час виконання службових повноважень негайно повідомити про це свого безпосереднього керівника у письмовій формі; вжити заходів щодо самостійного врегулювання конфлікту інтересів; за наявності підприємств або корпоративних прав ужити дії, передбачені ст. 36 Закону України «Про запобігання корупції»; у разі існування сумнівів щодо наявності в них конфлікту інтересів звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства з питань запобігання корупції відповідно до вимог ч. 5 ст. 28 Закону України «Про запобігання

корупції»; виконувати рішення безпосереднього керівника або Директора НАБУ щодо врегулювання конфлікту інтересів; вживати заходів для усунення негативних наслідків порушень.

Для ідентифікації конфлікту інтересів доцільним убачається, щоби працівники НАБУ здійснювали самотестування шляхом надання відповідей на певні питання за таким алгоритмом: чи буду я або хтось пов'язаний зі мною мати вигоду у зв'язку з можливим моїм рішенням або дією; чи буде у майбутньому вигода для мене, яка може породити недовіру до моєї об'єктивності; чи маю (мав) я професійні, особисті, інші позаслужбові стосунки із заінтересованою особою; чи маю я особисті чи професійні погляди або упередженість, що дають іншим обґрунтовані підстави стверджувати, що я не є належною особою для вирішення справи; чи брав я участь у приватній ролі у вирішенні справи, що належить до компетенції моєї установи; чи давав я обіцянки або маю зобов'язання у зв'язку з відповідною справою; чи отримував я подарунки / ознаки гостинності від когось, хто може отримати вигоду від мого можливого рішення / дії; чи є я членом організації або об'єднання / маю зв'язки з нею, яка може отримати вигоду від мого можливого рішення / дії; чи може ця ситуація вплинути на мої кар'єрні можливості за межами моєї установи; якщо хтось інший прийме подібне рішення, чи вважатиму я, що мав місце конфлікт інтересів; чи є інші вигоди або чинники, що можуть породити сумнів у моїй об'єктивності; чи залишились у мене ще сумніви стосовно мого можливого рішення або дії.

У вказаному порядку визначено також коло та повноваження суб'єктів здійснення контролю за дотриманням працівниками НАБУ законодавства про конфлікт інтересів. Ними визначено керівника суб'єкта конфлікту інтересів, Директора НАБУ, Управління внутрішнього контролю та Національне агентство з питань запобігання корупції.

Безпосередній керівник суб'єкта конфлікту інтересів – начальник (керівник) підрозділу НАБУ, в якому суб'єкт конфлікту інтересів обіймає посаду відповідно до штатного розпису та здійснює особистий контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів у діяльності безпосереднього підпорядкованих йому суб'єктів конфлікту інтересів.

Директор НАБУ здійснює контроль за діяльністю Управління внутрішнього контролю щодо дотримання законодавства про конфлікт інтересів у діяльності

суб'єктів конфлікту інтересів НАБУ й у визначених законом випадках безпосередньо приймає рішення про вжиття заходів врегулювання конфлікту інтересів.

Управління внутрішнього контролю здійснює контроль за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів у діяльності суб'єктів конфлікту інтересів, консультує та надає роз'яснення щодо конфлікту інтересів, а також вносить пропозиції стосовно його врегулювання.

Національне агентство з питань запобігання корупції з метою забезпечення дотримання вимог законодавства про конфлікт інтересів здійснює дії, передбачені ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції».

Формами здійснення контролю за дотриманням законодавства в цій сфері з метою запобігання та врегулювання конфлікту інтересів визначено: нормативне забезпечення запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суб'єктів конфлікту інтересів НАБУ; здійснення інформаційно-освітніх заходів; облік і розгляд повідомлень про конфлікт інтересів, що надійшли від суб'єктів конфлікту інтересів; облік і розгляд інформації про конфлікт інтересів у діяльності суб'єктів конфлікту інтересів, отриманої з інших джерел, зокрема й оперативним шляхом; надання роз'яснень щодо конфлікту інтересів у діяльності суб'єктів конфлікту інтересів і пропозицій стосовно його врегулювання; прийняття рішень про заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів; здійснення контролю за ефективністю реалізації заходів врегулювання конфлікту інтересів; виявлення правопорушень у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; вчинення інших дій, передбачених чинним законодавством.

Варто зауважити, що визначений у ст. 34 Закону України «Про запобігання корупції» захід зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів у вигляді переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи на іншу посаду у зв'язку з наявністю реального чи потенційного конфлікту інтересів, через особливості заміщення посад у НАБУ лише на конкурсних засадах, у НАБУ застосований бути не може. Таким чином, якщо конфлікт інтересів у діяльності працівника НАБУ має постійний характер і не може бути врегульований шляхом усунення такої особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обмеження її доступу до інформації, перегляду її повноважень і функцій, позбавлення приватного інтересу, то

єдиним можливим заходом зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів може бути лише звільнення такого працівника [115, с. 275].

Формами зовнішнього контролю в НАБУ є:

– перевірка працівником, визначеним безпосереднім керівником або Директором НАБУ, стану та результатів виконання суб'єктом конфлікту інтересів завдання, вчинення ним дій, змісту рішень або проєктів рішень, які приймає або розробляє особа або відповідний колегіальний орган з питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів;

– виконання суб'єктом конфлікту інтересів завдання, вчинення ним дій, розгляд справ, підготовка та прийняття ним рішень у присутності визначеного безпосереднім керівником або Директором НАБУ працівника.

Рішення щодо звільнення суб'єкта конфлікту інтересу у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів приймається у разі, якщо реальний або потенційний конфлікт інтересів у його діяльності має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб, зокрема й через відсутність його згоди на позбавлення приватного інтересу.

*Здійснення перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад у НАБУ.* Проведення спеціальних перевірок має важливе значення для всебічного, повного й об'єктивного вивчення інформації про особу, яка бажає обіймати посади, пов'язані з виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування.

Важливе значення для підвищення рівня ефективності здійснення спеціальних перевірок має налагодження ефективної співпраці між ініціаторами спеціальної перевірки та державними органами, уповноваженими на її здійснення. Підвищення рівня ефективності діяльності державних органів, уповноважених на здійснення спеціальної перевірки, – необхідне для забезпечення законності та запобігання корупції державними службовцями, відтак, має важливе як теоретичне, так і практичне значення, що обумовлює актуальність їх дослідження [125, с. 106].

Спеціальна перевірка – це комплекс адміністративно-правових заходів, спрямований на всебічне, повне й об'єктивне вивчення інформації про осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування. Спеціальній перевірці підлягають відомості про: притягнення особи до кримінальної відповідальності, наявність судимості, її зняття,

погашення, застосування до кандидата адміністративних стягнень за корупційні правопорушення, достовірність відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру за минулий рік, наявність в особи корпоративних прав, стан здоров'я, освіти, наявність у кандидата наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації та інші відомості, вимога щодо подання яких установлена законом.

Проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на призначення на посади в НАБУ, є важливою складовою системи антикорупційної превенції в НАБУ та здійснюється відповідно до вимог Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, затвердженого постановою Кабінету Міністрів У країни від 25 березня 2015 року № 171.

У разі отримання або самостійного виявлення інформації негативного характеру щодо особистих, ділових і моральних якостей кандидата на посаду в НАБУ Управління внутрішнього контролю відповідно до положень ч. 4 ст. 10 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» вивчає особисті, ділові та моральні якості кандидата з метою встановлення його спроможності за своїми особистими, діловими та моральними якостями ефективно виконувати відповідні службові обов'язки.

Вивчення особистих, ділових і моральних якостей кандидата на посаду здійснюється шляхом: опитування кандидата на посаду (зокрема, з використанням поліграфа) й інших осіб; збирання та використання інформації, що міститься в автоматизованих державних базах даних; витребування необхідних документів; збирання відомостей, що характеризують особу за місцем її попередньої роботи, проживання (реєстрації).

Про результати вивчення особистих, ділових і моральних якостей кандидата на посаду в НАБУ складається доповідна записка, яку керівник Управління внутрішнього контролю (особа, яка виконує його обов'язки) подає Директору НАБУ.

Негативні результати вивчення особистих, ділових і моральних якостей кандидата на посаду в НАБУ можуть бути підставою для відмови Директором НАБУ

у призначенні на посаду в НАБУ особи, яку було визначено переможцем за результатами конкурсного відбору.

*Проведення перевірок працівників НАБУ на доброчесність.* З метою суттєвого підвищення рівня резистентності публічної служби проявам корупції і водночас рівня довіри з боку громадян одним зі стратегічних напрямів державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки було визначено можливість проведення перевірок на доброчесність. Разом з тим такі перевірки можуть мати характер провокації надання неправомірної вигоди і тому не можуть бути підставою для початку кримінального провадження.

Аналіз законодавчих актів, які містять положення щодо перевірок доброчесності, свідчить, що у чинному законодавстві було реалізовано два принципово протилежні підходи до розуміння сутності та здійснення таких заходів.

Перший підхід, який умовно можна назвати «ретроспективний», полягає у тому, що особа подає певну декларацію (анкету) доброчесності, у якій міститься твердження щодо дотримання нею вимог антикорупційного законодавства, сумлінного виконання службових обов'язків і дотримання присяги тощо. У разі одержання інформації, яка може свідчити про недостовірність (зокрема й неповноту) зазначених тверджень стосовно такої особи вживаються заходи реагування, а в разі ненадходження зазначеної інформації твердження вважаються достовірними, а особа такою, що пройшла перевірку доброчесності.

Такий підхід реалізовано у законах України «Про прокуратуру» та «Про судоустрій і статус суддів».

Другий підхід умовно можна назвати «ініціативний», бо полягає він у моделюванні ситуацій, подібних тим, які виникають у повсякденній діяльності особи, з метою перевірки доброчесності її поведінки за певних обставин [118, с. 27–28].

Згідно зі ст. 24 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» повноваженнями щодо проведення перевірок працівників Державного бюро розслідувань на доброчесність наділені підрозділи внутрішнього контролю цього органу. Водночас, оскільки умови та порядок проведення таких перевірок у Державному бюро розслідувань будуть визначені лише згодом внутрішнім нормативно-розпорядчим актом, питання про обрану модель проведення таких перевірок залишається відкритим.

Процедуру проведення відповідних перевірок стосовно працівників НАБУ визначено в Положенні про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, затвердженому наказом Директора НАБУ від 29 листопада 2019 року № 142. При цьому повноваження зазначеного підрозділу проводити такі перевірки прямо визначені у ст. 27 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України».

Так, відповідно до розділу VII Положення «проведення перевірок працівників НАБУ на доброчесність (далі – перевірка на доброчесність) – це комплекс організаційних та практичних заходів, які здійснюються Управлінням, і полягають у збиранні, аналізі та перевірці даних, які свідчать про моральні, ділові та професійні якості працівника НАБУ. Метою таких перевірок є запобігання недоброчесній поведінці працівників НАБУ, яка полягає у порушенні етичних норм і вимог законодавства, що регулює діяльність працівника НАБУ, скоєнню вчинків, які можуть зашкодити інтересам національної безпеки України, НАБУ чи негативно вплинути на репутацію працівника. Завданням перевірок на доброчесність є отримання достовірної інформації про фактичне виконання працівником НАБУ правових норм та обмежень, передбачених законодавством України, яке регулює його діяльність» [131].

Перевірка на доброчесність Управління внутрішнього контролю здійснює шляхом збирання та оброблення даних про працівника НАБУ, які можуть свідчити про його моральні, ділові та професійні якості, зобов'язання, що можуть певною мірою впливати на виконання ним посадових обов'язків, об'єктивності та неупередженості під час прийняття рішень, а також шляхом моделювання ситуацій, за яких можлива недоброчесна поведінка працівника НАБУ (далі – моделювання ситуації).

Моделювання ситуації здійснюється з дозволу керівника Управління внутрішнього контролю на підставі службової записки працівника цього управління, який отримав інформацію, що свідчить про можливість недоброчесної поведінки працівника НАБУ.

Під час моделювання ситуацій допускається використання працівниками Управління внутрішнього контролю спеціальних речей і документів, зокрема й спеціально виготовлених, залучення Управлінням внутрішнього контролю

працівників підрозділів НАБУ та добровільна допомога інших осіб. Негативні результати перевірки на доброчесність можуть бути підставою для проведення службового розслідування та притягнення працівника НАБУ до дисциплінарної відповідальності.

Моделювання ситуацій з метою притягнення працівника НАБУ до кримінальної або адміністративної відповідальності заборонено. Результати моделювання ситуацій не можуть бути підставами для початку кримінального провадження та провадження у справі про адміністративне правопорушення, доказами під час проведення досудового розслідування та в суді.

Оскільки внутрішніми нормативно-розпорядчими актами НАБУ інформація щодо змісту, форм і методів проведення перевірок на доброчесність шляхом моделювання ситуацій належить до інформації для службового користування, у межах цього дослідження, яке є публічним, наявні обмежені можливості навести практичні приклади.

Наголошуємо, що моделювання ситуацій під час перевірки на доброчесність є лише однією з можливих форм перевірки, що не унеможливує такі альтернативні його форми, як збирання та оброблення даних про працівника НАБУ, які можуть свідчити про його моральні, ділові та професійні якості, зобов'язання, які певним чином можуть впливати на виконання ним посадових обов'язків, об'єктивності та неупередженості під час прийняття рішень.

Згідно з визначенням, наведеним у сучасному словнику з етики, доброчесність – це позитивна моральна якість, зумовлена свідомістю і волею людини, яка є узагальненою стійкою характеристикою людини, її способу життя, вчинків; якість, що характеризує готовність і здатність особистості свідомо і неухильно орієнтуватись у своїй діяльності та поведінці на принципи добра і справедливості [174, с. 387].

Водночас В. С. Бігун, дослідивши особливості юридизації доброчесності, слушно зауважує, що законодавство використовує різні терміни і лексеми «доброчесності», зокрема такі, як «доброчесний», «критерій доброчесності», «академічна доброчесність», «перевірка доброчесності», «декларація доброчесності» та інші. За сферою ці терміни найчастіше використовуються у сферах судочинства (статусу суддів) у частині кваліфікаційних вимог, науки й освіти, державного врядування, зокрема державної служби. Доброчесність визначається неоднозначно,

по-різному, наприклад, як принцип і водночас сукупність принципів («сукупність етичних принципів і визначених законом правил»). Як самостійний принцип доброчесність визначається як «принцип і стандарт поведінки, зокрема державного службовця, вимога до судді (його поведінки) чи кандидата на посаду судді. Інколи доброчесність визначається як вимога до конкурсу, який, наприклад, має проводитися із дотриманням з-поміж інших принципу доброчесності, що є вимогою до його організаторів [25, с. 28].

Зокрема, в ст. 4 Закону України «Про державну службу» доброчесність визначено як принцип державної служби і як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів і відмову від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [138].

Згідно з Порядком здійснення перевірок на доброчесність та моніторингу способу життя працівників Національного агентства з питань запобігання корупції, затвердженим наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 24 грудня 2020 року № 595/20 термін «доброчесність» вживається у значенні, наведеному у Законі України «Про державну службу», а перевірка на доброчесність є комплексом організаційних і практичних заходів, які здійснює Управління внутрішнього контролю, що полягають у збиранні, аналізі та перевірці даних, які свідчать про моральні, ділові та професійні якості працівника Національного агентства з питань запобігання корупції [132; 141].

У Кодексі професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України доброчесність визначено саме як стандарт («Доброчесність»), а не принцип етичної поведінки, оскільки в основу зазначеного стандарту, який є певним поведінковим кліше, закладено цілу низку етичних принципів і положень антикорупційного законодавства, спрямованих на усунення головного корупційного чинника – конфлікту приватного та публічного інтересів. Водночас розробники Кодексу професійної етики працівників Національного антикорупційного бюро України (одним з яких як голова робочої групи був автор цього дисертаційного дослідження) через усвідомлення багатоаспектності юридичної категорії «доброчесність» не ставили завідомо недосяжної мети охопити зазначеним стандартом усі можливі критерії та ознаки доброчесної поведінки.

Викладене засвідчує, що складність і неоднорідність такої багаторівневої юридичної категорії як доброчесність, яка первісно має морально-етичну природу та постає певною етико-поведінковою матрицею, детермінує саме комплексний підхід до перевірок доброчесності, зокрема працівників НАБУ, який характеризується поліваріантністю форм і методів.

У контексті викладеного складно погодитися з О. О. Браверман, яка під перевіркою на доброчесність пропонує розуміти «виключно створення і застосування суб'єктом перевірки спеціально змодельованих ситуацій, подібних тим, що виникають у службовій діяльності, які здійснюються за допомогою таємних операцій, зумовлених діяльністю і поведінкою працівника НАБУ, що підлягає тестуванню, з метою пасивного спостереження, визначення його реакції і поведінки» [29]. При цьому предметом такої перевірки, на її думку, є «стандарт етичної поведінки працівника НАБУ у Кодексі професійної етики працівників НАБУ» [29, с. 87].

Окрім того, загалом пропозиція О. О. Браверман щодо доцільності нормативного врегулювання перевірок доброчесності на законодавчому рівні є слушною. Єдине – в частині, що стосується обмеження під час перевірки таких прав і свобод людини, як: недоторканність місця проживання; свобода від втручання в особисте життя; таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; право на працю; рівні конституційні права та свободи, рівність перед законом; право на професійну правничу допомогу, погодитись категорично не можна. Це стосується і пропозиції вважати законними будь-які дії чи бездіяльність особи, яка здійснює перевірку, незважаючи на положення закону про зворотне, але тільки тією мірою, в якій вони відбуваються у процесі та для цілей перевірки на доброчесність [29, с. 285–289].

На нашу думку, запропоновані нормотворчі ініціативи прямо суперечать положенням ст. 3 Конституції України, у якій честь, гідність, недоторканність і безпеку людини визначено найвищою соціальною цінністю в Україні. При цьому можливість обмеження конституційних прав може бути передбачено лише в Основному Законі, який, дійсно, містить певні застереження щодо виключних випадків можливості обмеження конституційних гарантій особистої недоторканності та пов'язаних з нею прав і свобод. Водночас відповідні

правообмежувальні процедури, як правило, перебувають під судовим контролем та обумовлені суспільною значущістю тієї мети, що досягається внаслідок санкціонованого відступлення від конституційних гарантій. Зазвичай, такою метою є запобігання вчиненню або викриття особи у вчиненні суспільно небезпечних діянь у межах оперативно-розшукової діяльності чи кримінального провадження.

Отже, для досягнення цілей перевірки на доброчесність, які принципово не пов'язані з викриттям особи у вчиненні злочину, має використовуватися інструментарій, який жодним чином не має обмежувати конституційні права та свободи, а його результативність повинна забезпечуватися належним рівнем організації та чітким механізмом реалізації форм і методів перевірки.

Зважаючи на викладене, можна дійти висновку, що НАБУ є фактично єдиним органом у вітчизняній правоохоронній системі, який впровадив комплексну систему проведення перевірок доброчесності працівників, зокрема й «ініціативний» підхід до проведення перевірок доброчесності, та який має унікальний досвід моделювання ситуацій у межах відповідних перевірочних заходів, що ґрунтується на кращих світових практиках і повністю відповідає позиціям ЄСПЛ.

*Моніторинг способу життя.* Однією з новел антикорупційного законодавства став інститут моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування. Водночас, незважаючи на те, що положення стосовно моніторингу способу життя містяться у низці законодавчих актів (Закон України «Про запобігання корупції»; Закон України «Про судоустрій і статус суддів»; Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»; Закон України «Про Державне бюро розслідувань»), з точки зору дотримання вимог принципу правової визначеності вони характеризуються фрагментарністю правового регулювання та термінологічною невизначеністю (додаток Б).

Так, досліджуючи цю категорію, варто констатувати, що легального визначення поняття «моніторинг способу життя» у чинному законодавстві не передбачено. Такий підхід законодавця, як слушно зазначають Т. Коломієць та О. Кушнір, не позбавлений недоліків. Адже при «комплексному характері» цієї термінологічної конструкції, у її складі наявна оціночна категорія «спосіб життя» [73].

С. Люлько у контексті законів України «Про запобігання корупції» і «Про Національне антикорупційне бюро України» наголошує на розгляді моніторингу способу життя як комплексу заходів щодо отримання інформації, яка стосується доходів і витрат суб'єкта перевірки та членів його сім'ї (в готівковій і безготівковій формах), рухомого та нерухомого майна суб'єкта перевірки та членів його сім'ї (на території України та поза її межами), наявності банківських рахунків суб'єкта перевірки та членів його сім'ї, зокрема й за межами України, кількості, тривалості та вартості виїздів (поза виконанням службових обов'язків) за кордон суб'єкта перевірки та членів його сім'ї для відпочинку чи подорожей, наявності автотранспортних засобів, управління, якими здійснює керування суб'єкт перевірки та члени його сім'ї, рік випуску таких автотранспортних засобів та їхня орієнтовна вартість тощо [90, с. 74–75].

Також у наукових джерелах моніторинг способу життя розглядається як постійне відстеження та порівняння даних, які містяться у е-деклараціях суб'єкта за різні періоди, в розрізі зростання його статків, зміни структури витрат, зіставлення відповідності доходів (майна) стилю життя суб'єкта декларування. Окрім того, наголошується на тому, що в межах реалізації компетенції НАЗК важливою під час моніторингу є аналітична робота щодо суб'єкта декларування, е-декларації, інформації про невідповідність задекларованих майна та доходів рівню життя суб'єкта декларування. Також робиться висновок, що аналітична робота, яку здійснює Національне агентство з питань запобігання корупції у контексті аналізу змісту е-декларацій, не може призвести до порушення вказаних конституційних прав і свобод людини [63, с. 112].

Порівняно з іншими нормативними актами найбільш повної нормативної регламентації зазначений інститут отримав у Законі України «Про запобігання корупції». Так, засади моніторингу способу життя суб'єктів декларування закріплено у ст. 51 вказаного Закону, у якій, зокрема, визначено, що Національне агентство з питань запобігання корупції здійснює вибірковий моніторинг способу життя суб'єктів декларування з метою встановлення відповідності їхнього рівня життя наявним у них і членів їхніх сімей майну й одержаним ними доходам. Моніторинг здійснюють на підставі інформації, отриманої від фізичних і юридичних осіб, а також із засобів

масової інформації та інших відкритих джерел, що містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування.

Така регламентація процедури моніторингу способу життя спричиняє виникнення низки проблем, які полягають у такому: по-перше, не визначено власне поняття «моніторинг способу життя суб'єктів декларування» та не розроблено порядок його здійснення; по-друге, не зрозуміло, яким чином Національне агентство з питань запобігання корупції проводить вибіркового моніторинг способу життя посадовців.

За відсутності нормативного визначення поняття «спосіб життя» певне його розуміння надає словник. Так, спосіб життя, зазвичай, визначають як стійку типову форму життєдіяльності особистості й спільнот, міру їх входження в соціум і взаємини з групами, іншими людьми. Ідеться про звички, традиції, стереотипи поведінки, що визначають взаємозалежність між індивідом і його оточенням. Виокремлюють різні види способу життя, основою чого можуть слугувати певні системи соціально культурних цінностей, пріоритетів: картина світу, розуміння норм, коло спілкування, інтереси, потреби та шляхи їх задоволення тощо [37, с. 1179].

Водночас у контексті застосування норм антикорупційного законодавства спосіб життя – це не так певний стиль поведінки, як фактичні витрати на його забезпечення. Інакше кажучи, державу цікавлять передусім джерела отримання чиновником коштів на саме такий спосіб життя, а також вірогідність отримання ним цих коштів унаслідок зловживання наданими йому посадовими повноваженнями, зокрема й шляхом учинення корупційних правопорушень. Вважається, що перший етап уже відпрацьовано – державні службовці надали інформацію про наявність у них певного майна та коштів, але на часі другий етап – необхідність встановлення ознак можливого порушення вимог фінансового контролю (тобто з'ясування, чи все майно та кошти зазначено в електронних деклараціях).

Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 24 грудня 2020 року № 595/20 було затверджено Порядок здійснення перевірок на добросовісність та моніторингу способу життя працівників Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Порядок). Потрібно зауважити, що в Порядку багато в чому відтворено положення відомчих нормативно-розпорядчих актів НАБУ,

що є наслідком поширення досвіду та кращих практик НАБУ у сфері запобігання та протидії корупції у межах взаємодії органів антикорупційної інфраструктури.

Зокрема, в Порядку визначено, що метою моніторингу способу життя є встановлення відповідності інформації, зазначеної у декларації, яка подається працівником Національного агентства з питань запобігання корупції відповідно до Закону, наявному майну, одержуваним доходам, рівню життя працівника.

На думку науковців, з огляду на законодавчо закріплені повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції інформацію з реєстру декларацій можна успішно використовувати для виявлення ознак корупційних правопорушень і її процесуального закріплення надалі. До інформації, що становить оперативний інтерес, належить широке коло відомостей з баз даних і реєстрів: про доходи й витрати суб'єкта (членів його сім'ї) як у готівковій, так і в безготівковій формах; про рухоме й нерухоме майно суб'єкта (членів його сім'ї) на території України та поза її межами; місце реєстрації та фактичного проживання; наявність банківських рахунків за кордоном; виїзди за кордон (тривалість, кількість, вартість для суб'єкта та членів його родини відпочинку й подорожей); наявність транспортних засобів, яхт, катерів, повітряних суден; хобі (участь у ралі, утримання коней, членство в гольф-клубах, спортклубах, риболовля, полювання, колекціонування); навчання членів сім'ї за кордоном (його вартість); коштовні речі, якими суб'єкт користується в побуті (годинник, телефон, прикраси й аксесуари); наявність зареєстрованої зброї (її оціночна вартість); витрати на дітей, також і від інших шлюбів (оплата за навчання в ліцеї, послуги репетиторів, відвідування дорогих клубів, вартісні речі (комп'ютери, телефони, iPad); медичне обслуговування (вартість послуг клінік, діагностичних центрів); відвідування бутиків, ресторанів (чеки, розрахунки, картки знижок); дані про близьких осіб, які не є родичами (їхні транспортні засоби, квартири, будинки, коштовності); обслуговуючий персонал (двірник, садівник, охоронець, няня, кухар, гувернантка), зокрема й за кордоном; комунальні платежі; обслуговування транспортних засобів (технічне обслуговування); особиста охорона, водії (їхня зарплатня); зобов'язання за кредитами, боргами, іпотечними кредитами, гарантіями; наявність доходів з інших джерел (дивіденди, рента, пенсії, винагороди, приховані активи в бізнесі, зайнятість у приватному секторі, авторська винагорода, доходи від реалізації майнових прав інтелектуальної власності, спадщина, прибуток від

прихованого здавання в оренду квартир, помешкань, офісів, складів, прибуток від відчуження цінних паперів і корпоративних прав) тощо [180].

Виходячи з того, що згідно зі ст. 27 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» повноваженнями здійснювати моніторинг способів життя працівників НАБУ наділені підрозділи внутрішнього контролю НАБУ, порядок здійснення такого моніторингу визначено у Положенні про Управління внутрішнього контролю НАБУ.

Варто зазначити, що НАБУ не є і не може бути головним суб'єктом проведення моніторингу способу життя, як це помилково стверджує М. М. Смуk [160], оскільки відповідні повноваження НАБУ обмежуються виключно колом його працівників і пов'язаних з ними осіб та не поширюються на інших суб'єктів декларування. Невиправдане розширення кола суб'єктів моніторингу змістило б акценти діяльності НАБУ, що спрямована передусім на викриття корупційних злочинів, вчинених топпосадовцями, створивши штучну конкуренцію діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції.

Як визначено у вказаному Положенні, моніторинг способу життя працівника НАБУ – це комплекс організаційно-правових і пошуково-аналітичних заходів, які здійснюються Управлінням і полягають у встановленні дійсного рівня життя, наявності та реальної (ринкової) вартості майна (активів) і доходів працівника НАБУ та його членів сім'ї, аналізі співвідношення рівня життя працівника НАБУ до його доходів і перевірці відповідності між даними моніторингу й інформацією, зазначеною у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування за відповідний період.

Метою моніторингу способу життя працівника НАБУ є встановлення відповідності рівня його життя майну та доходам цього працівника і його членів сім'ї згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яку він подає відповідно до закону.

Підставами проведення моніторингу способу життя працівника НАБУ є:

– отримання підрозділом внутрішнього контролю інформації про невідповідність рівня життя працівника НАБУ майну та доходам працівника та його членів сім'ї;

– результати проведення психофізіологічного опитування з використанням поліграфа;

– потреба в проведенні моніторингу способу життя працівника НАБУ для виконання завдань, покладених на НАБУ;

– план проведення моніторингу способу життя працівників НАБУ, що складається з урахуванням вимог до інформації з обмеженим доступом.

Під час призначення на посаду в НАБУ особа повідомляється про можливість проведення стосовно неї моніторингу способу життя.

З метою встановлення рівня життя працівника НАБУ Управління внутрішнього контролю проводить комплекс заходів, спрямованих на встановлення фактичних даних щодо витрат працівника НАБУ, які він здійснює постійно або здійснив протягом звітного періоду, зазначеного в декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру, а саме на: придбання та утримання нерухомого майна, автотранспорту та предметів розкоші; утримання й обслуговування рахунків і кредитних зобов'язань; хобі та відпочинок; освіти тощо.

Для встановлення сукупного доходу та майна, яке перебуває у власності чи користуванні, Управління внутрішнього контролю здійснює комплекс заходів, спрямованих на встановлення даних щодо доходів за основним місцем роботи працівника НАБУ та його членів сім'ї, інших джерел доходів, банківських рахунків, пільг, нерухомого майна, автотранспорту, предметів розкоші, які знаходяться у власності чи користуванні, й іншого майна, що потребує значних витрат на придбання або утримання.

За результатами вивчення рівня життя працівника НАБУ та встановлення майна і доходів цього працівника та його членів сім'ї працівник Управління внутрішнього контролю здійснює логічний та арифметичний аналіз отриманих даних, за результатом якого складає висновок про відповідність суми витрат за певний проміжок часу доходам за відповідний період.

Після отримання результатів моніторингу способу життя працівника НАБУ працівник Управління внутрішнього контролю здійснює порівняльний аналіз отриманих даних з інформацією, зазначеною в декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру за відповідний період [8, с. 58–59].

Опрацювання та зберігання даних, отриманих у результаті проведення моніторингу способу життя працівника НАБУ, здійснюється з дотриманням вимог законів України «Про захист персональних даних», «Про державну таємницю», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» і розпорядчих документів НАБУ.

За розголошення інформації, отриманої під час моніторингу способу життя, особа несе дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Доступ до результатів проведення моніторингу способу життя працівника НАБУ мають Директор НАБУ та працівники Управління внутрішнього контролю для виконання покладених на них обов'язків. Ознайомлення з даними моніторингу способу життя інших осіб здійснюється з письмового дозволу Директора НАБУ.

Матеріали моніторингу способу життя працівника можуть бути підставами для проведення службового розслідування, оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування.

Таким чином, моніторинг способу життя працівників НАБУ, який за своєю правовою природою не є оперативно-розшуковою діяльністю, не передбачає проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду, а також здійснення дій, спрямованих на приховане отримання доступу до листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції особи, оскільки зазначені дії беззастережно мають розглядатися як надмірне втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи в розумінні Конституції України та практики ЄСПЛ. У Додатку Б систематизовано інформацію про нормативну регламентацію положень щодо моніторингу способу життя.

*Заходи фінансового контролю.* Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» запроваджено вже новий механізм декларування шляхом заповнення декларації на офіційному вебсайті Національного агентства з питань запобігання корупції за формою, яку визначає Національне агентство з питань запобігання корупції. З метою отримання безвізового режиму з ЄС було прийнято Закон України від 15 березня 2016 року № 1022-19 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році», згідно з яким внесені зміни до нормативно-правових актів стосовно електронного декларування

доходів посадових осіб. Цим законом були внесені зміни до Закону України «Про запобігання корупції», а саме: до ст. 46 – змінено та збільшено вартість рухомого майна, про яке має бути зазначено в декларації. Отже, під час заповнення декларації суб'єкт декларування зобов'язаний вказувати цінне рухоме майно, вартість якого становить 100 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб станом на 1 січня відповідного року. Тобто цим законом було збільшено вартісний поріг цінного рухомого майна.

Упровадження механізму декларування майнового стану посадових осіб – досить дієвий крок у боротьбі з корупцією та запобіганням виникненню конфлікту інтересів. Але дієвість цього механізму нерозривно пов'язана з відповідальністю за порушення вимог фінансового контролю.

Законом України від 15 березня 2016 року № 1022-19 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році» були внесені зміни до ст. 172-6 КУпАП – додано відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. При цьому відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно майна чи іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 мінімальних заробітних плат. Що ж стосується недостовірних відомостей про суму більш ніж 250 мінімальних заробітних плат, то суб'єкт підлягає кримінальній відповідальності за ст. 366-1 Кримінального кодексу України. Також вказаним Законом передбачено нову процедуру обліку й оприлюднення декларацій.

Отже, за результатами опрацювання питань про заходи внутрішнього контролю за дотриманням працівниками НАБУ вимог антикорупційного законодавства, встановлено, що у контексті забезпечення дотримання положень Закону України «Про запобігання корупції», а також законів України «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про державну службу» в частині заборон і обмежень антикорупційного спрямування, заходи внутрішнього контролю за дотриманням працівниками НАБУ вимог антикорупційного законодавства варто

визначити як сукупність запроваджених у НАБУ управлінських дій і процесів, які здійснюються суб'єктами, відповідальними за реалізацію антикорупційної політики НАБУ, на всіх рівнях організаційної структури органу із залученням працівників НАБУ для забезпечення дотримання ними вимог антикорупційного законодавства.

Підтримано теоретичний підхід щодо класифікації заходів внутрішнього контролю на: превентивні; директивні; виявляючі та коригувальні. Водночас визначено, що на практиці наведена класифікація є умовною, адже ті чи інші заходи внутрішнього контролю можуть бути одночасно як превентивними, так і директивними, виявляючими або коригувальними. Зокрема, заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів за характером контрольних дій є цілим комплексом управлінських дій і процесів, які охоплюють усі види заходів внутрішнього контролю – від запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом усунення ризиків, які можуть його спричинити, до дотримання надалі вимог щодо самостійного або зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, які мають директивно-коригувальний характер.

З огляду на предмет та мету дослідження детальне опрацювання отримала група превентивно-виявляючих заходів внутрішнього контролю за дотриманням працівниками НАБУ вимог антикорупційного законодавства, які довели свою ефективність у межах інтегрованої системи внутрішнього контролю та антикорупційного менеджменту НАБУ, а саме: заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; здійснення перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад у НАБУ; проведення перевірок на доброчесність, моніторинг способу життя працівників НАБУ та здійснення заходів фінансового контролю.

Незалежно від наявності чи відсутності нормативного визначення конфлікту інтересів у сфері публічної служби він завжди є ключовою ознакою корупційної поведінки, оскільки корупції без конфлікту інтересів не існує, а також маркером передкорупційного стану, який містить ризики трансформації у корупційний, а тому потребує відповідних коригувальних дій.

У законодавстві України імплементація та удосконалення інституту конфлікту інтересів характеризується певною етапністю. Так, незважаючи на те, що протягом тривалого часу формального визначення поняття конфлікту інтересів у законодавстві немає, Закон України «Про державну службу» 1993 року містив перелік заборон і

обмежень для державних службовців, які, як правило, притаманні інституту конфлікту інтересів. Внаслідок подальших змін у антикорупційне законодавство було впроваджено відповідні правові й організаційні механізми, спрямовані на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а також визначено такі види конфлікту інтересів, як потенційний і реальний.

Встановлено, що на відміну від Настанови ОЕСР щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі в українському законодавстві не згадується про уявний (удаваний) конфлікт інтересів, про який ідеться тоді, коли виникає думка, що приватні інтереси державної посадової особи здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею функціональних обов'язків, але насправді цього не відбувається.

Варто звернути увагу, що в НАБУ особливості здійснення контролю за дотриманням працівниками НАБУ законодавства про конфлікт інтересів врегульовані відповідним Порядком, затвердженим наказом Директора НАБУ від 14 червня 2016 року № 153, у якому визначено права й обов'язки суб'єктів конфлікту інтересів, роль керівництва НАБУ, безпосереднього керівника, підрозділу внутрішнього контролю, а також особливості форм врегулювання конфлікту інтересів у НАБУ.

Доцільно наголосити, що визначений у ст. 34 Закону України «Про запобігання корупції» захід зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів у вигляді переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи на іншу посаду у зв'язку з наявністю реального чи потенційного конфлікту інтересів через особливості заміщення посад в НАБУ лише на конкурсних засадах у НАБУ застосований бути не може. За відсутності інших варіантів врегулювання єдиним можливим заходом зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів може бути лише звільнення такого працівника.

На нашу думку, доцільним є внесення змін до положень Закону України «Про запобігання корупції», де має бути чітко визначено, що конфлікт інтересів, який виник у межах провадження (судочинства) має бути врегульований виключно у порядку, визначеному відповідним процесуальним законом, який передбачає підстави відводу (самовідводу) суб'єктів провадження.

На сьогодні в чинному національному законодавстві реалізовано два принципово протилежні підходи до розуміння сутності та здійснення перевірок доброчесності. З огляду на сутність кожного з підходів запропоновано класифікувати

їх на «ретроспективний» та «ініціативний». Перший («ретроспективний») підхід полягає в тому, що особа подає певну декларацію (анкета) доброчесності, яка містить твердження щодо дотримання вимог антикорупційного законодавства, сумлінного виконання службових обов'язків і дотримання присяги тощо (реалізовано у законах України «Про прокуратуру» та «Про судоустрій і статус суддів»). У разі одержання інформації, що може свідчити про недостовірність (зокрема й неповноту) зазначених тверджень стосовно такої особи, вживаються заходи реагування, а в разі ненадходження зазначеної інформації твердження вважаються достовірними, а особа – такою, яка пройшла перевірку доброчесності. Другий («ініціативний») підхід полягає в моделюванні ситуацій, подібних до тих, що виникають у повсякденній діяльності особи з метою перевірки доброчесності її поведінки за певних обставин (реалізовано в межах діяльності підрозділу внутрішнього контролю НАБУ в розрізі здійснення повноважень щодо проведення перевірок на доброчесність працівників НАБУ згідно зі ст. 27 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»).

Отже, складність і неоднорідність такої багаторівневої юридичної категорії як доброчесність, яка первісно має морально-етичну природу та постає певною етико-поведінковою матрицею, детермінує саме комплексний підхід до перевірок доброчесності, зокрема, працівників НАБУ, який характеризується поліваріантністю форм і методів.

Вважаємо, що для досягнення цілей перевірки на доброчесність, які принципово не пов'язані з викриттям особи в учиненні злочину, має використовуватися інструментарій, який жодним чином не має обмежувати конституційні права та свободи, а його результативність має забезпечуватися належним рівнем організації та чітким механізмом реалізації форм і методів перевірки.

Хотілося б наголосити, що моніторинг способу життя є однією з новел антикорупційного законодавства, але з точки зору дотримання вимог принципу правової визначеності він характеризується фрагментарністю правового регулювання та термінологічною невизначеністю. Зокрема, не передбачено нормативне визначення такої ключової складової як «спосіб життя».

З'ясовано, що в контексті застосування норм антикорупційного законодавства спосіб життя – це не так певний стиль поведінки, як фактичні витрати на його забезпечення. Інакше кажучи, державу цікавлять передусім джерела отримання чиновником коштів на саме такий спосіб життя, а також вірогідність отримання ним цих коштів унаслідок зловживання наданими йому посадовими повноваженнями, зокрема й шляхом учинення корупційних правопорушень.

З урахуванням практики Європейського суду з прав людини, а також позицій науковців, дотримуємося точки зору щодо доцільності використання «змішаної» форми моніторингу способу життя публічних осіб, оскільки в умовах існування сучасної правової системи в Україні отримати достовірні відомості про доходи, майно й інші активи суб'єктів декларування та членів їхньої сім'ї не завжди можливо унаслідок відсутності чи неналежного функціонування реєстрів відкритих даних, своєчасності та повноти внесення відомостей до них, наявності необмеженої банківської та комерційної таємниці тощо. А отже, моніторинг способу життя в цьому аспекті може складатися, зокрема, з таких заходів: спостереження за переміщеннями державної посадової особи (або близької особи); спостереження за будинком або майном, що знаходиться поза будинком; спостереження за речами, що їх носить державна посадова особа (чи близька особа); фотозйомка; відеозапис.

## **Висновки до розділу 2**

1. Антикорупційна політика НАБУ реалізується через систему управління заходами протидії корупції в НАБУ (антикорупційний менеджмент), побудовану відповідно до вимог міжнародних стандартів і кращих світових практики у цій сфері, зокрема стандарту ISO 37001:2016 (Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use), розробленого Міжнародною організацією зі стандартизації та прийнятого як національний стандарт України методом підтвердження за позначенням «Системи управління щодо протидії корупції. Вимоги та настанови щодо застосування»: ДСТУ ISO 37001:2018 (ISO 37001:2016, IDT).

2. Структура системи антикорупційного менеджменту НАБУ ґрунтується на вимогах антикорупційного законодавства, у яке переважно імплементовано

рекомендації провідних міжнародних організацій щодо ключових елементів ефективної системи антикорупційного комплаєнса, положеннях антикорупційного стандарту ISO 37001:2016 і включає такі складові: воля та лідерство вищого керівництва; антикорупційна програма; підрозділ, який відповідає за реалізацію антикорупційної політики НАБУ (підрозділ комплаєнса); управління корупційними ризиками; інтегрованість з системою внутрішнього контролю; прозора кадрова політика; правила врегулювання конфлікту інтересів; комунікація (інформування) та антикорупційне навчання; заходи запобігання порушенням пов'язаних осіб, які діють в інтересах чи від імені органу; заохочення та захист викривачів корупції; заходи реагування на факти корупційних і пов'язаних з ними порушень; оцінювання дієвості, періодичний перегляд та вдосконалення системи.

3. Антикорупційний менеджмент НАБУ інтегровано з системою внутрішнього контролю НАБУ. Взаємозв'язок і взаємозалежність систем антикорупційного менеджменту та внутрішнього контролю обумовлюються тим, що корупція – це завжди неефективне управління і як причина, і як наслідок. Отже, оптимізація організаційно-управлінських процесів, рішень та контрольних механізмів усуває детермінанти корупції, забезпечуючи ефективність антикорупційної превенції.

В основу антикорупційного менеджменту та системи внутрішнього контролю покладено ризик-орієнтований підхід, а основні функції з організації та контролю у межах системи внутрішнього контролю й антикорупційного менеджменту здійснюються такими суб'єктами, як: керівництво НАБУ; Управління внутрішнього контролю, яке є підрозділом комплаєнса й одночасно координатором з організації внутрішнього контролю в НАБУ, відповідальним за загальну координацію управління ризиками, здійснення моніторингу й оцінку функціонування системи внутрішнього контролю; Комісія з організації внутрішнього контролю та оцінки ризиків, яка є ключовим суб'єктом системи внутрішнього контролю й відіграє значну роль у формуванні та реалізації антикорупційного політики органу.

4. Відповідно до стандартизованих підходів, які склалися у сфері ризик-менеджменту, поняття корупційного ризику має визначатися через категорію «ймовірність», оскільки базове поняття ризику завжди передбачає ймовірнісний характер результату, при цьому ризик наявний тільки тоді, коли можливі різноманітні варіанти розвитку подій, один з яких обов'язково має бути негативним і призводити

до втрат (збитків). Отже, ризик завжди існує в умовах невизначеності та характеризується небажаним відхиленням від поставлених цілей.

У випадку корупційного ризику це відхилення є критичним, оскільки детермінується корупційним правопорушенням, що у випадку зі спеціалізованими антикорупційними інституціями, зокрема НАБУ, цілями діяльності яких є саме протидія корупції, спотворює інституціональний аспект їхнього функціонування.

Під час визначення поняття ризику не можна залишати поза увагою таку категорію як фактор ризику, який перебуває з ним у нерозривному зв'язку як передумова виникнення ризику та чинник, що безпосередньо впливає на ступінь його ймовірності.

5. Ототожнення понять ризик-менеджмент та управління ризиками є некоректним, оскільки з точки зору термінології стандарту ISO 31000:2018 поняття «ризик-менеджмент» («risk management») та управління ризиком («managing risk») використовуються для визначення процедур управління ризиками на різних рівнях: «ризик-менеджмент» – на інституційному як складова загальної культури управління організацією, що ґрунтується на ризик-орієнтованому підході, а «управління ризиками» – на операційному, тобто як процес безпосереднього управління конкретним ризиком.

6. Визначено, що відповідно до положень стандартів у сфері ризик-менеджменту оптимальний процес управління корупційними ризиками має складатися з таких етапів: 1) організаційно-підготовчі заходи; 2) ідентифікація (виявлення) корупційних ризиків; 3) оцінка корупційних ризиків; 4) визначення заходів реагування на корупційні ризики; 5) моніторинг і періодичний перегляд.

7. Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначено особливий механізм захисту працівників НАБУ, які повідомляють про вчинення протиправних дій або бездіяльність інших працівників НАБУ, зокрема й корупційних, який на відміну від загальних положень Закону «Про запобігання корупції» не передбачає залучення Національного агентства з питань запобігання корупції та створення підзвітного йому уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції. Такий підхід забезпечує інституційну незалежність та операційну спроможність НАБУ, мінімізуючи зовнішній вплив на його діяльність з боку інших органів державної влади.

Ключовими ознаками особливого характеру такого механізму є: визначений у спеціальному Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» та врегульований внутрішніми нормативно-розпорядчими актами НАБУ (повідомлення про вчинення корупційних дій іншим працівником НАБУ здійснюються саме відповідно до вимог Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», оскільки у Законі України «Про запобігання корупції» зазначених вимог до працівників НАБУ не передбачено, отже, відповідна викривальна діяльність розпочинається не на підставі Закону України «Про запобігання корупції» та ним не регулюється); враховує особливий статус НАБУ як спеціалізованої антикорупційної інституції; застосовується виключно до працівників НАБУ у зв'язку з їх повідомленням про протиправні дії інших працівників НАБУ; враховує, що для більшості працівників НАБУ, зокрема й детективів та оперативних працівників, запобігання і протидія корупції є їхнім функціональним, а не громадським обов'язком; ґрунтується на імперативних (зобов'язальних) нормах, які забезпечуються заходами адміністративного примусу, що принципово неприйнятне інституту викривачів; має безпосередній зв'язок з принципом державної служби та стандартом етичної поведінки «доброчесність», який забороняє свідомо недоброчесну викривальну поведінку працівника НАБУ (водночас статус викривача, передбачений Законом України «Про запобігання корупції», не містить обмежень щодо викриття з недоброчесних мотивів); обов'язок захисту працівників НАБУ, які повідомляють про вчинення протиправних дій або бездіяльність інших працівників НАБУ, покладено виключно на підрозділ внутрішнього контролю НАБУ.

8. Аналіз національного законодавства та міжнародно-правових актів у сфері запобігання корупції свідчить про те, що незалежно від наявності чи відсутності нормативного визначення конфлікту інтересів у сфері публічної служби він завжди є ключовою ознакою корупційної поведінки, оскільки корупції без конфлікту інтересів не існує, а також маркером передкорупційного стану, який містить ризики трансформації у корупційний, а тому потребує відповідних коригувальних дій.

9. Враховуючи, що в умовах правової невизначеності, породженої конкуренцією положень Закону України «Про запобігання корупції» та КПК України в частині врегулювання конфлікту інтересів, який виник у межах кримінальних процесуальних відносин, відсутність єдиної узгодженої позиції з цього питання

становить загрозу безпідставного втручання у діяльність працівників правоохоронних органів – суб'єктів кримінального провадження, доцільним, на нашу думку, є внесення змін до положень Закону України «Про запобігання корупції» та чітке визначення того, що конфлікт інтересів, який виник у межах провадження (судочинства) має бути врегульований виключно в порядку, визначеному відповідним процесуальним законом, який передбачає підстави відводу (самовідводу) суб'єктів провадження.

10. Аналіз законодавчих актів, які містять положення щодо перевірок доброчесності, свідчить про те, що в чинному законодавстві було реалізовано два принципово протилежні підходи до розуміння сутності та здійснення таких заходів. Перший підхід, який умовно можна позначити як «ретроспективний», полягає в тому, що особа подає певну декларацію (анкету) доброчесності, яка містить твердження щодо дотримання вимог антикорупційного законодавства, сумлінного виконання службових обов'язків, дотримання присяги тощо. У разі одержання інформації, яка може свідчити про недостовірність (зокрема й неповноту) зазначених тверджень щодо такої особи, вживаються заходи реагування, а в разі ненадходження зазначеної інформації, твердження вважаються достовірними, а особа – такою, яка пройшла перевірку доброчесності. Другий підхід, який умовно можна позначити як «ініціативний», полягає в моделюванні ситуацій, подібних до тих, які виникають у повсякденній діяльності особи, з метою перевірки доброчесності її поведінки за певних обставин.

11. Фактично єдиним органом у вітчизняній правоохоронній системі, який впровадив «ініціативний» підхід до проведення перевірок доброчесності та має унікальний досвід моделювання ситуацій у межах відповідних заходів перевірки, що ґрунтується на кращих світових практиках і повністю відповідає позиціям ЄСПЛ, є НАБУ.

12. Моніторинг способу життя працівника НАБУ – це комплекс організаційно-правових і пошуково-аналітичних заходів, які здійснює Управління внутрішнього контролю і які полягають у встановленні дійсного рівня життя, наявності та реальної (ринкової) вартості майна (активів) і доходів працівника НАБУ та його членів сім'ї, аналізі співвідношення рівня життя працівника НАБУ до його доходів і перевірці відповідності між даними моніторингу й інформацією, зазначеною у декларації

особи, уповноваженої на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування за відповідний період. Метою моніторингу способу життя працівника НАБУ є встановлення відповідності рівня його життя майну та доходам цього працівника і його членів сім'ї згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається ним відповідно до закону.

13. Моніторинг способу життя працівників НАБУ, який за своєю правовою природою не є оперативно-розшуковою діяльністю, не передбачає проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду, а також здійснення дій, спрямованих на приховане отримання доступу до листування, телефонних розмов, телеграфної й іншої кореспонденції особи, оскільки зазначені дії беззастережно мають розглядатися як надмірне втручання у право на недоторканність особистого та сімейного життя особи в розумінні Конституції України та практики ЄСПЛ.

## РОЗДІЛ 3

**ЗОВНІШНІЙ КОНТРОЛЬ ТА ЕКСПЕРТНЕ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ЗАХОДІВ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У НАЦІОНАЛЬНОМУ АНТИКОРУПЦІЙНОМУ БЮРО УКРАЇНИ****3.1 Сутність, види та особливості зовнішнього контролю в системі заходів запобігання і протидії корупції у Національному антикорупційному бюро України**

Контроль є важливою складовою управлінської діяльності, що забезпечує її результативність і подальше вдосконалення. Оскільки система заходів запобігання та протидії корупції в НАБУ – це невід’ємна частина системи управління органу, її ефективне функціонування також залежить від заходів зовнішнього контролю, які здійснюються державними органами та громадськістю одночасно із заходами внутрішнього контролю [48].

У Керівництві з демократичних основ поліцейської діяльності до переваг зовнішнього контролю належить зовнішній нагляд, без якого керівництво поліції мало б свободу відхилятися від проведення розслідування та покарання неправомірної поведінки, що може привести до неефективного внутрішнього контролю. Механізми зовнішнього контролю можуть проявляти більшу безсторонність під час розслідування серйозних скарг на співробітників поліції, вони мають більше можливостей для заохочення співробітників поліції давати свідчення і надавати інші докази проти інших співробітників поліції та керівного складу [154].

Слушною є позиція Д. В. Сухініна, який зазначає, що контроль є функцією держави та суспільства, їхніх інститутів і структур та полягає в застосуванні різноманітних наглядових і оціночних механізмів за діяльністю органів, структур, організацій, характеризується особистим виконанням, дотриманням законодавства і різних норм, що можуть бути встановлені і державою, і окремою організацією для стандартів виконавської дисципліни та якості роботи й управління [165, с. 288].

О. М. Музичук, у свою чергу, контроль у державному управлінні визначає як функцію держави та усіх без винятку суб’єктів управління, які його реалізують під

час перевірки дотримання (виконання) об'єктами контролю встановлених вимог (правил, норм), сукупність заходів із виявлення, запобігання та припинення дій (бездіяльності), що суперечить таким вимогам, під час яких суб'єкт контролю наділений правом втручатися у професійну (господарську, виробничу) діяльність підконтрольного об'єкта шляхом його підміни, заміни чи тимчасового відсторонення від виконання службових обов'язків, відміни або припинення дії його рішення, притягнення останнього до відповідальності [103, с. 47].

О. І. Сушинський, розглядаючи контроль як владну функцію, що надає можливість відокремити його від інших видів владної діяльності в організаційному, нормативному та процесуальному аспектах, визначає контроль як «функцію, яку здійснює та чи інша інституція з метою відновлювати, встановлювати, констатувати та спрямовувати суспільні процеси, а сам контроль розділяє на владний – той, що здійснюється органами влади, та соціальний – той, що здійснюється суспільством» [166, с. 29–30].

О. Ф. Андрійко також наголошує на тому, що державний контроль – це частина соціального контролю, оскільки суспільство передало його державі задля підтримання дисципліни, законності, порядку й організованості в інтересах як загалом суспільства, так і кожного громадянина зокрема [17, с. 7].

С. А. Косінов вказує, що державний контроль як юридична форма діяльності характеризується наведеними далі ознаками, а саме: є виключною компетенцією органів державної влади чи спеціально уповноважених ними суб'єктів, яким такі повноваження делеговані і результат діяльності яких забезпечується державою; є нормативно врегульованою діяльністю, спрямованою на досягнення певного результату правового характеру; є елементом механізму правового регулювання суспільних відносин, спрямованим на охорону різноманітних соціальних благ, забезпечення стабільності та на захист суспільних відносин; є системою послідовно здійснюваних суб'єктами права у встановлених процесуальних формах дій; її об'єкт – суспільні відносини з реалізації публічно-владних повноважень; її результати формально визначені, позаяк закріплені в офіційних документах [83, с. 53].

У наукових джерелах пропонуються різноманітні критерії класифікації контролю у сфері державного управління. Так, В. Б. Авер'янов розрізняє такі види державного контролю: «1) за характером і обсягом контрольних повноважень:

загальний, спеціальний; 2) за часом проведення контролю: попередній, поточний (оперативний) і наступний; 3) за характером організаційних зв'язків суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом: зовнішній і внутрішній; 4) за суб'єктами, що здійснюють контроль (президентський, парламентський, судовий, контроль органів виконавчої влади; прокурорський)» [14, с. 351].

В. Л. Синчук, досліджуючи форми державного контролю за діяльністю органів прокуратури, виділяє такі критерії його класифікації: за обсягом контрольних повноважень – загальний і спеціальний; за часом реалізації – ретроспективний, поточний і перспективний; за типом субординації – внутрішній і зовнішній; залежно від характеру здійснення державного контролю – прямий і непрямий; за обсягом дослідження об'єкта контролю – суцільний та частковий [156, с. 88].

Наведені критерії класифікації, на наш погляд, дають змогу надати системну та достатньо повну характеристику формам державного контролю за діяльністю НАБУ.

Варто зауважити, що підконтрольність суспільству та підзвітність визначеним законом державним органам – один з основних принципів діяльності НАБУ, визначених у п. 6 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». Водночас до гарантій незалежності НАБУ згідно з цим Законом належить заборона незаконного втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у його діяльність (ч. 3 ст. 4). Отже, здійснення зовнішнього контролю як форми впливу на діяльність НАБУ суворо обмежується нормативними межами, які визначають обмежене коло контролюючих суб'єктів, а також межі їхньої компетенції.

Так, загальний контроль за діяльністю НАБУ здійснюють державні органи загальної компетенції: комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить боротьба з корупцією і організованою злочинністю, Президент України, Кабінет Міністрів України (ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»).

Згідно з додатком до Постанови Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ до предмета відання Комітету з питань антикорупційної політики (актуальна назва Комітету) належать «формування антикорупційної політики; проведення антикорупційної експертизи законопроектів,

поданих суб'єктами права законодавчої ініціативи; запобігання та протидія корупції; запобігання корупції в діяльності юридичних осіб; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; правила етичної поведінки на публічній службі; фінансовий контроль стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування; відповідальність за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією; правове регулювання та організація діяльності Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; діяльність інших правоохоронних і державних органів в частині їх повноважень у сфері запобігання та протидії корупції; державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції» [144].

Згідно зі ст. 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» контрольна функція комітетів полягає, зокрема, в тому, щоби аналізувати практику застосування законодавчих актів у діяльності державних органів, їхніх посадових осіб з питань, які належать до предметів відання комітетів, здійснювати підготовку та подавати відповідні висновки й рекомендації на розгляд Верховної Ради України, здійснювати контроль за виконанням Державного бюджету України в частині, що належить до предметів їхнього відання, для забезпечення доцільності, економності й ефективності використання державних коштів у порядку, визначеному законом; взаємодіяти з Рахунковою палатою; взаємодіяти з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; направляти матеріали з метою відповідного реагування в межах, визначених законом, до органів Верховної Ради України, державних органів, їхнім посадовим особам; погоджувати питання, проводити консультації щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, створювати та ліквідовувати спеціальні державні органи, віднесені до предметів відання комітетів, та здійснювати інші погодження і консультації у випадках, передбачених законом тощо [142].

Окрім того, щороку проводиться незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності НАБУ, його операційної та інституційної незалежності, зокрема й шляхом вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких здійснювалося НАБУ та було завершено.

До спеціального контролю також варто віднести контрольні повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції, які воно здійснює у межах реалізації державної антикорупційної політики.

Так, згідно з Порядком проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції, затвердженого наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 27 травня 2020 року № 223/20 Національне агентство з питань запобігання корупції задля реалізації повноважень щодо проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції здійснює перевірку дотримання державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, юридичними особами у випадках, передбачених Законом, вимог Закону та прийнятих відповідно до нього нормативно-правових актів, які поширюються на такий об'єкт.

Контрольні повноваження зазначених суб'єктів щодо НАБУ мають переважно ретроспективний характер, оскільки реалізуються у формі заслуховування піврічних звітів про діяльність НАБУ. Також є ретроспективними певні контрольні заходи комісії зовнішнього контролю, які полягають у здійсненні аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування в яких було завершено. Водночас інші повноваження зазначеного суб'єкта контролю можуть здійснюватися у режимі поточного контролю.

Оскільки НАБУ не належить до будь-якої гілки державної влади та не перебуває в організаційній підпорядкованості у жодного органу державної влади, контроль з боку вказаних контролюючих суб'єктів завжди буде мати характер зовнішнього. У сфері кримінального судочинства відповідні контрольні повноваження здійснюються у формі судового контролю та прокурорського нагляду, які не мають інституційного характеру, а пов'язанні зі статусом НАБУ як органу досудового розслідування.

Зовнішній контроль за діяльністю НАБУ переважно має непрямий характер і полягає в дослідженні статистичних і фінансових звітів НАБУ, що також пов'язано з особливим статусом НАБУ в системі органів державної влади. Разом з тим під час проведення щорічної незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ та періодичної перевірки ефективності використання бюджетних коштів Рахунковою палатою України такий контроль буде прямим.

За обсягом дослідження об'єкта контролю зовнішній контроль діяльності НАБУ завжди має частковий (вибірковий) характер, тобто здійснюється в межах тих напрямів діяльності, які становлять підвищений суспільний інтерес та інформація щодо яких підлягає оприлюдненню в межах піврічних звітів відповідно до положень ст. 26 Закону. Аналогічний характер носить незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності НАБУ, предмет якої чітко окреслений у Законі.

Зважаючи на викладене, заходи зовнішнього контролю за діяльністю НАБУ ґрунтуються на принципах підконтрольності НАБУ суспільству та підзвітності визначеним законом державним органам, мають багатоаспектний характер, охоплюючи ключові напрями діяльності НАБУ. Здійснення зазначених заходів у сфері антикорупційної політики відіграє важливу роль у підвищенні рівня ефективності системи заходів запобігання та протидії корупції НАБУ, оскільки забезпечує її відповідність стратегічним результатам, визначеним у загальнонаціональних актах стратегічного рівня, а також вимогам чинного антикорупційного законодавства. Крім того, діяльність контролюючих суб'єктів сприяє виявленню й усуненню деструктивних, зокрема корупційних, чинників у діяльності НАБУ, пов'язаних із його управлінською та господарською діяльністю.

Окреме місце серед видів заходів зовнішнього контролю за НАБУ займає громадський контроль. Як слушно зазначає О. С. Проневич, однією з основних форм зворотного зв'язку між правоохоронним співтовариством і соціумом є громадська думка як стан масової свідомості, що відображає ставлення до соціальних подій і діяльності органів публічної влади, окремих спільнот або індивідуумів [145, с. 227].

Міжнародна практика доводить, що успішна боротьба з корупцією в правоохоронних органах неможлива без підтримки населення, без демократизації власне інститутів поліції. Ключовою ознакою демократичності поліції є суспільна згода з її діяльністю. Міжнародні стандарти [154] зобов'язують поліцію постійно працювати над зміцненням громадської підтримки. Громадська підтримка ґрунтується на декількох умовах, головними серед яких є прозорість, розвиток діалогу та взаєморозуміння між громадськістю та поліцією і підзвітність / громадський контроль. Серед заходів щодо забезпечення прозорості та діалогу можуть бути поширення серед громадськості звітів про стан злочинності і діяльність поліції, встановлення механізмів доступу до послуг поліції, створення форумів для

відкритого обговорення стану злочинності та безпеки, а також впровадження форм діяльності поліції, заснованих на взаємодії з громадськістю [92, с. 211–212].

За визначенням Є. Захарова «громадський контроль – це публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, і на повагу до них» [65].

Н. К. Дніпренко визначає громадський контроль як комплекс заходів, спрямованих на отримання об'єктивної інформації про діяльність органів влади, що здійснюється інститутами громадянського суспільства на засадах прозорості та фаховості [55].

І. М. Жаровська пропонує розуміти під громадським контролем «одну з функцій громадянського суспільства, проявом якої є публічна перевірка діяльності органів влади з боку громадян та їх об'єднань на відповідність цілей, які влада проголошує, і спрямовану на корегування органів як цієї діяльності, так і самих цілей» [59, с. 15].

С. Ф. Денисюк слушно наголошує, що необхідно розрізняти громадський і громадянський (цивільний) контроль. Про останній вчений зазначає як про більш «вузьке», спеціальне, законодавчо унормоване поняття, а громадський контроль, на його думку, реалізується виключно «знизу» – на основі приватної ініціативи, і дієвість такого контролю залежить від ступеня впливовості на процес реалізації політики забезпечення національної безпеки парламенту й інших представницьких органів, судових інстанцій різних рівнів, політичних партій і громадських організацій, недержавних засобів масової інформації, недержавних дослідних та інших організацій [50, с. 220–221].

Р. В. Миронюк, наголошуючи, що є прибічником вузького розуміння «громадського контролю», який може здійснюватися організованою і не організованою громадськістю безпосередньо, а не через представницькі органи, визначає громадський контроль як «діяльність громадян чи їх об'єднань щодо контролю за виконанням органами державної влади або їх посадовими особами положень законодавчих актів, належного виконання ними своїх повноважень та

дотримання прав і свобод людини» [100, с. 27].

В. М. Кравчук, обґрунтовуючи доцільність розмежування категорій громадського та громадянського контролю, вважає, що «перший реалізується у формах громадських рад, громадських експертиз, громадських слуханнях тощо, а другий – у формах індивідуальних звернень громадян, особистої активності» [84, с. 89].

Відштовхуючись від наведеної позиції С. Ф. Денисюка, В. М. Василенко та В. А. Дорошенко ставлять питання про «юридичну коректність використання терміна «цивільний контроль» у ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та зазначають, що суб'єктний склад здійснення громадського контролю за діяльністю НАБУ не обмежений виключно діяльністю Ради громадського контролю, оскільки він також може здійснюватися громадянами та громадськими організаціями (об'єднаннями)» [34, с. 172]. При цьому специфіка громадського контролю за діяльністю НАБУ, на думку дослідників, полягає у тому, що останній здійснюють загальні суб'єкти (окремі громадяни та громадські об'єднання, інші інституції громадянського суспільства) та спеціальні суб'єкти (зокрема, Рада громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України). Склад суб'єктів, які реалізують громадський контроль за діяльністю НАБУ, як зазначають С. Ф. Денисюк і В. М. Василенко, визначає зміст прав, що реалізуються: 1) загальних (впливають з положень законів України «Про звернення громадян», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про об'єднання громадян»), 2) спеціальних (передбачені Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України») [34, с. 173].

Слушною є думка з В. В. Налуцишина, згідно з якою основний суб'єкт громадського контролю – громадяни; агенти – інститути громадського суспільства або окремі громадяни; об'єкт такого контролю – державні органи та посадові особи, наділені владними повноваженнями [104, с. 178].

А. В. Білецький вважає найбільш успішними формами громадського контролю участь суб'єктів громадського контролю в роботі консультативно-дорадчих органів об'єктів громадського контролю, громадський моніторинг, громадські слухання, консультації з громадськістю, публічні громадські обговорення та громадську

антикорупційну експертизу [26, с. 242].

При цьому консультативно-дорадчі органи є і ефективним засобом взаємодії з владою, і способом впливу на формування та реалізацію антикорупційної політики, і дієвим механізмом контролю за органом, при якому вони створені.

Варто зазначити, що Рада громадського контролю при НАБУ на відміну від інших громадських інституцій, які функціонують у межах системи цивільного контролю, відповідно до ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», – контролюючий орган. Основні права й обов'язки Ради громадського контролю при НАБУ закріплено в Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» та Положенні про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, яке затверджено Указом Президента України від 15 травня 2015 року № 272/2015.

Так, усі повноваження Ради громадського контролю при НАБУ можна умовно поділити на контрольні-організаційні, контрольні-інформаційні, контрольні-управлінські. Загалом, Рада громадського контролю сприяє підтримці НАБУ як незалежного антикорупційного органу й водночас формує рекомендації щодо рішень керівництва НАБУ [26, с. 242].

Зауважимо, що Рішенням Конституційного Суду України від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020 ч. 2 ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», яка містить посилання на те, що Положення про Раду громадського контролю та про порядок її формування затверджуються Президентом України, визнана такою, що не відповідає Конституції України та втрачає чинність з дати набуття чинності рішенням Конституційного Суду України (а саме: 16 грудня 2020 року).

На нашу думку, зазначене рішення Конституційного Суду України не зупиняє діяльність Ради громадського контролю при НАБУ з таких міркувань. Правовим підґрунтям утворення та функціонування Ради громадського контролю передусім є положення ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», з яких ч. 1 та ч. 3 залишаються чинними після 16 грудня 2020 року. У зазначених частинах на законодавчому рівні унормовані: мета створення Ради громадського контролю та засади її формування; обставини, які унеможливають членство у складі

Ради громадського контролю (ч. 1); основні повноваження Ради громадського контролю (ч. 3).

Вважаємо, що наведені положення створюють самодостатню законодавчу основу для функціонування Ради громадського контролю в межах теперішньої каденції. При цьому організаційний аспект діяльності Ради громадського контролю може бути врегульовано на рівні внутрішніх актів НАБУ, оскільки Рада громадського контролю утворюється «при» НАБУ, а також актів власне Ради громадського контролю.

Визнання такими, що не відповідають Конституції України положень ч. 2 ст. 31 вказаного Закону, яка містить посилання на те, що Положення про Раду громадського контролю та про порядок її формування затверджуються Президентом України, не тягне за собою автоматичну втрату чинності Указу Президента України від 15 травня 2015 року № 272/2015, яким були затвердженні Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України та Положення про порядок формування Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України.

Водночас залишається ризик скасування зазначеного нормативно-правового акта в судовому порядку, що неминуче потягне за собою негативні організаційно-правові наслідки для діяльності Ради громадського контролю, оскільки Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України поряд з повноваженнями, визначеними у ч. 3 ст. 31 зазначеного Закону, встановлювало також інші (додаткові) повноваження Ради громадського контролю, що прямо передбачено у п. 4 ч. 3 ст. 31. Отже, з втратою чинності цього Положення втратять чинність повноваження Ради громадського контролю, не зазначені у ч. 3 ст. 31 Закону (за умови, що такі повноваження не є формою реалізації повноважень у межах громадської діяльності), а також потребуватимуть актуалізації положення внутрішніх актів НАБУ, які ґрунтувалися на нормах вказаного Положення.

На окрему увагу заслуговує питання про можливість функціонування Ради громадського контролю, яка була сформована на підставі нормативного акта, що надалі втратив чинність. Керуючись загальною логікою та підходом, відповідно до якого визнання неконституційним акта, на підставі якого було утворено (сформовано) якусь інституцію, не свідчить про її неконституційність і не тягне за собою ліквідацію

цієї інституції (приклад визнання неконституційним повноважень Президента України утворювати НАБУ не є підставою для ліквідації НАБУ, яке було утворено неконституційним Указом Президента), вважаємо, що вже сформована та діюча Рада громадського контролю має функціонувати до завершення своєї каденції.

В. А. Дорошенко виділяє такі форми громадського контролю за діяльністю НАБУ, розкриваючи їх зміст за допомогою способів впливу інститутів громадянського суспільства на функціонування зазначеного спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції:

1) подання індивідуальних або колективних звернень громадян (громадських об'єднань). Зазначена форма може бути здійснена: а) у загальному порядку як: пропозиція (зауваження), де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності НАБУ, думки стосовно врегулювання суспільних відносин і вдосконалення правової основи у сфері протидії корупції за участю НАБУ; заява (клопотання) з проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією України і чинним законодавством прав та інтересів, із проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності НАБУ (працівників), а також висловлення думки стосовно поліпшення діяльності НАБУ; скарги, адресовані Директорові НАБУ (особі, яка виконує його обов'язки) з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями працівників НАБУ; б) в спеціальному порядку як: заяви і повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення працівниками НАБУ; скарги на порядок проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування НАБУ;

2) контроль за прозорістю у діяльності НАБУ. Зазначена форма громадського контролю пов'язана із забезпеченням можливості ефективного доступу до публічної інформації щодо діяльності НАБУ. Основним способом її реалізації є запит на інформацію (ст. ст. 19–22 Закону України «Про доступ до публічної інформації»);

3) вплив на корегування нормативно-правових актів щодо діяльності НАБУ. Особливість змісту цієї форми громадського контролю полягає у формуванні обґрунтованих пропозицій до чинних нормативно-правових актів і проєктів нормативно-правових актів, оцінка яких завдяки юридично визначеній процедурі є

обов'язковою для суб'єкта нормотворення. Способи втілення останньої – антикорупційна експертиза та консультації з громадськістю;

4) громадський моніторинг – комплекс заходів, що проводяться громадськими об'єднаннями з метою виявлення проблем у діяльності НАБУ;

5) участь у роботі Ради громадського контролю при НАБУ, яка є спеціально утвореним суто представниками громадянського суспільства органом із метою забезпечення прозорості та громадського контролю лише за діяльністю НАБУ з широким колом нормативно встановлених повноважень;

б) управлінський вплив на персонал НАБУ. Способами цієї форми громадського контролю є участь у роботі конкурсних комісій, які проводять конкурс на зайняття вакантних посад у НАБУ, участь у роботі Дисциплінарної комісії НАБУ (участь у розгляді питань застосування дисциплінарних стягнень до працівників НАБУ, складання висновку про наявність або відсутність у діях працівника НАБУ дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності з визначенням рекомендованого виду дисциплінарного стягнення) [57, с. 261–262].

Вважаємо, що запропоновані форми достатньо повно розкривають зміст громадського контролю за діяльністю НАБУ. Водночас, визначаючи діяльність Ради громадського контролю як окрему форму громадського контролю за діяльністю НАБУ, способами реалізації якої є заходи, спрямовані на реалізацію завдань Ради громадського контролю, науковець допускається логічної помилки, виділяючи як самостійну форму громадського контролю участь у роботі конкурсних комісій і Дисциплінарної комісії НАБУ, оскільки до складу відповідних комісій делегуються виключно члени Ради громадського контролю. Отже, цю форму громадського контролю повністю охоплює діяльність Ради громадського контролю.

Окрім того, до форм громадського контролю за діяльністю НАБУ варто віднести участь громадськості в оцінюванні корупційних ризиків у діяльності НАБУ та підготовленні його Антикорупційної програми, організацію внутрішнього контролю у НАБУ, зокрема й у форматі роботи Комісії з оцінки ризиків та організації внутрішнього контролю в НАБУ [ 113, с. 385–386].

Зважаючи на висловлені в наукових джерелах погляди на сутність громадського контролю та враховуючи завдання, покладені на НАБУ, вважаємо, що громадський

контроль за діяльністю НАБУ – це визначена законом діяльність представників громадськості, що реалізується у різних формах, передусім у форматі діяльності Ради громадського контролю при НАБУ та спрямована на підвищення рівня ефективності його діяльності шляхами: безпосередньої участі у процедурах формування кадрового складу НАБУ, дисциплінарних провадженнях, формуванні антикорупційної політики органу; організації системи внутрішнього контролю НАБУ; контролю за прозорістю у діяльності НАБУ; виявлення проблем у діяльності НАБУ, зокрема й через соціологічні опитування та громадські обговорення; підготовки пропозицій щодо подолання виявлених недоліків як на законодавчому, так і на відомчому рівнях, з подальшим моніторингом результативності змін, що відбулися.

Таким чином, результати опрацювання профільних робіт з питань сутності, видів та особливостей зовнішнього контролю, зокрема таких науковців, як Д. В. Сухінін, О. М. Музичук, О. І. Сушинський, О. Ф. Андрійко, С. А. Косінов, В. В. Налуцишин, В. Д. Бакуменко, В. Б. Авер'янов, В. Л. Синчук, дали змогу дійти висновку щодо доцільності класифікації форм державного контролю за діяльністю НАБУ: за обсягом контрольних повноважень – загальний і спеціальний; за часом реалізації – ретроспективний, поточний і перспективний; за типом субординації – внутрішній і зовнішній; залежно від характеру здійснення державного контролю – прямий і непрямий; за обсягом дослідження об'єкта контролю – суцільний і частковий.

Визначено, що загальний контроль за діяльністю НАБУ здійснюють державні органи загальної компетенції: комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить боротьба з корупцією і організованою злочинністю, Президент України, Кабінет Міністрів України (ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»).

Спеціальний контроль за НАБУ як правоохоронним органом, який фінансується виключно коштами Державного бюджету України та в межах міжнародної технічної допомоги здійснюється Рахунковою палатою України (ст. 17 Закону). Крім того, щороку проводиться незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності НАБУ, його операційної та інституційної незалежності.

До спеціального контролю також віднесено контрольні повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції, які воно здійснює у межах реалізації державної антикорупційної політики.

Доцільно зазначити, що заходи зовнішнього контролю за діяльністю НАБУ ґрунтуються на принципах підконтрольності НАБУ суспільству та підзвітності визначеним законом державним органам, мають багатоаспектний характер, охоплюючи ключові напрями діяльності НАБУ. Здійснення зазначених заходів у сфері антикорупційної політики відіграє важливу роль у підвищенні рівня ефективності системи заходів запобігання та протидії корупції НАБУ, оскільки забезпечує її відповідність стратегічним результатам, визначеним у загальнонаціональних актах стратегічного рівня, а також вимогам чинного антикорупційного законодавства. До того ж діяльність контролюючих суб'єктів сприяє виявленню та усуненню деструктивних, зокрема й корупційних, чинників у діяльності НАБУ, пов'язаних з його управлінською та господарською діяльністю.

Зважаючи на висловлені в наукових джерелах погляди на сутність громадського контролю та враховуючи завдання, які покладаються на НАБУ, вважаємо, що громадський контроль за діяльністю НАБУ – це визначена законом діяльність представників громадськості, що реалізується у різних формах, передусім у форматі діяльності Ради громадського контролю при НАБУ та спрямована на підвищення рівня ефективності його діяльності шляхами: безпосередньої участі у процедурах формування кадрового складу НАБУ, дисциплінарних провадженнях, формуванні антикорупційної політики органу; організації системи внутрішнього контролю НАБУ; контролю за прозорістю у діяльності НАБУ; виявлення проблем у діяльності НАБУ, зокрема й через соціологічні опитування та громадські обговорення; підготовки пропозицій щодо подолання виявлених недоліків як на законодавчому, так і на відомчому рівнях, з подальшим моніторингом результативності змін, що відбулися.

### **3.2 Незалежне експертне оцінювання (зовнішній аудит) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України як новітній елемент зовнішнього контролю**

Оцінювання діяльності будь-якого державного органу та його персоналу є досить важливим і необхідним для формування демократичного суспільства,

прозорості органів державної влади, попередження проявів корупційних діянь. Оцінювання роботи органу завжди супроводжується конкретною метою, яка, зазвичай, полягає в наданні якісних та ефективних соціальних послуг, досягненні відповідного рівня розвитку органу, ефективному, цілеспрямованому, об'єктивному ухваленні управлінських рішень [86, с. 111].

Поняття «ефективність» має різні трактування і тлумачення. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «ефективний» пояснюється як такий, що приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект [37, с. 492]. В англійській літературі поряд з поняттям «effectiveness» – «ефективність» часто використовуються поняття «efficiency» – «результативність» і «productivity» – «продуктивність». Окрім того, останніми роками широко вживається поняття «performance», що позначає ступінь ефективності функціонування, яке дає змогу ввести у визначення ефективності роботи якісний аспект.

Здійснюючи детальний аналіз понять «ефективність», «якість» і «результативність» як основних показників оцінювання ефективності державного управління, Л. Л. Приходченко надає такі їхні визначення: ефективність – це диференційована та багаторівнева характеристика, яка водночас зберігає свою відповідність щодо проголошених цілей; це співвідношення між продуктом і ресурсами, які пішли на його створення, враховуючи результат, тобто ми вказуємо на зв'язок з ресурсами, продуктом і цілями, але обов'язково з ефектом, причому останній досягається за межами діяльності, процесу утворення товару або послуги, саме в процесі його споживання; результативність пов'язана з технічною раціональністю, це – результати, які можна порівняти з цілями, причому в зіставленні з використаними для цього в процесі діяльності ресурсами: оцінюються як досягнуті результати, так і наслідки, що спостерігаються; якість – це ступінь вартості придатності (застосування) чого-небудь для використання за призначенням, сукупність характеристик продукту (товару чи послуги) і його здатності задовольняти встановлені та передбачувані норми [135].

В. Рубцов і Н. Перинська зазначають, що «ефективність управління – це результат, зіставлений із затратами на його досягнення (вони включають не лише прямі витрати на систему управління, а й витрати на реалізацію управлінських рішень)» [153, с. 198, 204].

Як наголошує О. Ткачова, «ефективність державного управління – це не просто співвідношення між результатами і затратами, а досягнення соціально значущих результатів при суспільно виправданих затратах. Ефективність державного управління – це комплексне поняття, яке залежить від багатьох факторів, зокрема економічних, соціальних, політичних, організаційних тощо» [173, с. 36].

Потрібно зауважити, що дехто з науковців, визначаючи поняття «ефективність», пов'язує ефективність з ефектом, інші розглядають її як співвідношення результату та витрат. При цьому ефект розглядається як певна форма результату. До того ж певні дослідники ототожнюють поняття «ефективність» і «результативність».

На думку Т. Морщенок, це не зовсім правильно, оскільки «результативність – це досягнення певного результату, який не обов'язково повинен бути позитивним. А ефективність – це завжди позитивна величина, що характеризує приріст результатів у співвідношенні із засобами їх досягнення» [102, с. 84].

О. Рябкова виокремлює спільні та відмінні ознаки показників результативності й ефективності. Спільні ознаки, на думку вченої, полягають у тому, що їхнє оцінювання передбачає передусім здійснення управління діяльністю підприємства на основі отриманих результатів для підвищення рівня ймовірності досягнення ним стабільного успіху. У свою чергу, їхнє відокремлене оцінювання не дає змоги досягти окресленої мети. Отож, як стверджує О. Рябкова, потрібно оцінювати паралельно показники результативності й ефективності. Далі вчена зазначає таке. І результативність, і ефективність можуть використовуватися під час оцінювання продукції, послуг, процесів, результатів господарювання, системи менеджменту – усе це свідчить про їхню багатоаспектність. До того ж ці показники багаторівневі, бо використовуються на різних рівнях (підприємство загалом, структурний підрозділ, вид діяльності, бізнес-процес, робоче місце). Різняться показники результативності й ефективності тим, що перший оцінює результат з точки зору зіставлення його із запланованим, а другий – з точки зору зіставлення його із витраченими ресурсами. У результаті такого аналізу вчена доходить висновку, що «показник результативності спрямований на збільшення, покращення результату, а показник ефективності – на зменшення витрат» [155].

Необхідно звернути увагу на те, що розмежування понять «результативність» та «ефективність» затверджене і в міжнародному стандарті ISO 9000:2007, який є

фундаментальним і закладає основу для розуміння базових елементів системи менеджменту якості. Відповідно до вказаного стандарту результативність (effectiveness) – це ступінь реалізації запланованої діяльності та досягнення запланованих результатів, а ефективність (efficiency) – співвідношення між досягнутим результатом і використаними ресурсами.

У світовій практиці для оцінювання ефективності державного управління застосовується доволі широкий спектр моделей, найпоширенішими серед яких є: економічні моделі («внесок – продукт», «потреби – ресурси»), довготермінової ефективності організації та модель оцінювання «досягнення цілі» (результативності) [93].

Модель «внесок – продукт» покладено в основу концепції «трьох Е», яку використовує Шведське національне бюро аудиту. Відповідно до цієї моделі «теоретичним підґрунтям аудиту адміністративної діяльності є: економічність (economy) – мінімізація вартості ресурсів, спрямованих на діяльність, з огляду на відповідну якість, правильність використання державних фондів за визначеного рівня ефективності; ефективність (efficiency) – співвідношення між продуктом у вигляді товарів, послуг тощо та ресурсами, використаними для їхнього виробництва; результативність (effectiveness) – результати у порівнянні з цілями, зіставлені з використанням для досягнення цих цілей ресурсами» [66, с. 29].

Модель оцінювання «досягнення цілі» (результативності) ґрунтується на двох основних елементах: вимірювання досягнення мети й оцінка впливу. Основною метою такого оцінювання є визначення відповідності результатів цілям програми чи організації. Оцінювання досягнення цілі (або моніторинг результатів, оцінювання, орієнтоване на результати) є змістовною моделлю, оскільки спрямоване на продукт та його вплив ззовні. Застосування такої моделі передбачає: визначення цілей програми; вимірювання фактичного виконання заздалегідь визначених цілей; виявлення ступеня досягнення цілі. Важливий елемент моделі «управління за цілями» – функція контролю й оцінювання, що здійснюється за такими напрямками, як: аналіз вимог і ресурсів на вході системи, процесу їхнього оброблення системою та отриманих результатів на виході. Результати аналізуються на відповідність вхідним вимогам (цілям, завданням, стандартам, нормативам тощо). Контроль надає можливість визначити відповідність результату роботи системи вимогам середовища, причини

невідповідності (за наявності) та шляхи вдосконалення діяльності системи [35, с. 85–104].

На думку О. С. Проневича, «сучасна ліберальна парадигма оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів ґрунтується на такому засадничому постулаті: „критеріями результативності повинні бути не кількісні показники, а якість роботи, індикатором якої є зростання довіри громадян”. Далі вчений підсумовує, що оцінювання діяльності правоохоронних органів полягає в діагностиці ступеня досягнення цільових (фактичне досягнення задекларованих цілей) і функціональних (виконання поточних завдань у штатному режимі) результатів правоохоронної діяльності. Також О. С. Проневич виокремлює три аспекти ефективності діяльності правоохоронних органів: технологічна ефективність (характеризує раціональність, обґрунтованість і послідовність виконуваних дій); економічна ефективність (визначається як співвідношення між використаними для виконання певного завдання ресурсами та досягнутими реальними результатами); соціальна ефективність (відображає ступінь задоволеності населення якістю правоохоронних послуг і сприяє спрямованості правоохоронних органів на досягнення соціально значущих результатів) [145, с. 228].

Зауважимо, що оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів загалом – явище не унікальне. Адже ці органи, як і будь-які бюджетні установи, функціонування яких потребує фінансових (бюджетних) ресурсів, підзвітні та підконтрольні в частині економного, ефективного, результативного та законного використання бюджетних коштів.

Зважаючи на викладене, доходимо висновку, що зовнішній аудит – це поширений у світовій практиці ефективний інструмент контролю.

Сутність аудиту ефективності можна досліджувати шляхом порівняльного аналізу цієї форми контролю з фінансовим аудитом. Аудит ефективності та фінансовий аудит суттєво різняться: метою фінансового аудиту і в Україні, і в більшості інших країн є оцінка достовірності бухгалтерського обліку та фінансової звітності, а мета аудиту ефективності полягає в оцінці рівня економічності, ефективності та результативності державних заходів, програм і діяльності тих структур, які підлягають контролю. Необхідно зазначити, що аудит ефективності порівняно з фінансовим аудитом є ширшою і менш регламентованою процедурою.

Якщо фінансовий аудит – це здебільшого нормативна та достатньо формалізована процедура, то аудит ефективності – гнучкіша система контролю, принаймні у виборі об'єктів перевірки, методів і способів прийняття рішень. Аудит ефективності може бути достатньо «демократичним» у висновках та інтерпретаціях результатів. Звіти за результатами аудиту ефективності готуються, як правило, не в стандартних форматах, а у вигляді інформаційних доповідей, зміст і структура яких пристосовані для кожного конкретного випадку. В процесі перевірок ефективності застосовуються різні дослідницькі й оцінні методи, які оперують ширшою базою знань, ніж фінансовий аудит [163].

У процесі інтеграції України в міжнародну спільноту, який супроводжується впровадженням міжнародних стандартів, узгодженням національного та міжнародного законодавства та використанням кращої світової практики, зокрема в межах реалізації положень ст. ст. 346, 347 Угоди про асоціацію Україна – ЄС, відповідні міжнародні стандарти INTOSAI та ISSAI було покладено в основу національних стандартів внутрішнього аудиту, які затверджені наказом Міністерства фінансів України від 04 жовтня 2011 року № 1247 та визначили принципи діяльності Рахункової палати (ч. 7 ст. 3 Закону України «Про Рахункову палату»).

Враховуючи, що принципова відмінність між зовнішнім і внутрішнім аудитом ефективності полягає лише в суб'єкті замовлення та здійснення аудиторського дослідження, ці стандарти мають слугувати методологічною основою для проведення незалежного оцінювання (аудиту) НАБУ з урахуванням специфіки, визначеної у ст. 26 Закону.

Так, згідно з національними стандартами внутрішнього аудиту, які повністю узгоджуються з міжнародними стандартами INTOSAI, внутрішній аудит ефективності – це оцінка діяльності установи щодо ефективності функціонування системи внутрішнього контролю, ступеня виконання та досягнення цілей, визначених у стратегічних і річних планах, ефективності планування та виконання бюджетних програм і результатів їх виконання, якості надання адміністративних послуг та виконання контрольних-наглядових функцій, завдань, визначених актами законодавства, а також ризиків, що негативно впливають на виконання функцій і завдань установи.

Отже, під час проведення такого аудиту вирішальну роль відіграють критерії оцінювання, як-от: *економічність* – мінімізація затрат; *ефективність* – досягнення максимальних результатів (кількості, якості продукту) при визначеному обсязі ресурсів; *результативність* – максимальне досягнення мети діяльності.

Наведена дефініція аудиту ефективності дає змогу визначити предмет такого аудиторського дослідження з урахуванням положень ст. 26 Закону: ступінь інституційної незалежності й операційної спроможності НАБУ; ступінь виконання та досягнення цілей, визначених у стратегічних і річних планах НАБУ; ефективність функціонування системи внутрішнього контролю НАБУ; ефективність планування та виконання бюджетних програм і результатів їх виконання; якість виконання покладених на НАБУ функцій і завдань, передусім досудового розслідування корупційних злочинів, які підслідні НАБУ; ризики, що негативно впливають (здатні вплинути) на ефективність діяльності НАБУ; ефективність діяльності керівництва, передусім Директора НАБУ; соціальний та економічний ефекти від діяльності НАБУ.

Варто наголосити, що, попри наявність певного конфлікту компетенцій комісії зовнішнього контролю та Рахункової палати в частині дослідження та оцінювання ефективності планування і виконання бюджетних програм і результатів їх виконання НАБУ, зазначені питання, на нашу думку, є невід'ємною складовою аудиту ефективності НАБУ як бюджетної установи. Адже суспільство має бути впевненим у тому, що кожна гривня платника податків була витрачена раціонально та забезпечила ефективну протидію кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Окрім того, незважаючи на те, що методи аудиту, методичні прийоми та процедури, що лежать в основі проведення аудиту ефективності, можуть відрізнятися, суттєвою перевагою використання єдиних стандартизованих підходів до визначення предмета й основних етапів аудиту ефективності є можливість використовувати численні вітчизняні та зарубіжні наукові розробки, методичні рекомендації та практичні напрацювання у цій сфері.

Беручи до уваги особливості аудиту ефективності діяльності НАБУ, визначені в ч. 6 ст. 26 Закону, потрібно зазначити, що додаткового опрацювання потребує

методологія вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування в яких здійснювалося НАБУ та було завершено.

Очевидно, що основою такої методології мають стати положення криміналістичної методики та тактики розслідування корупційних злочинів, якими мають володіти зовнішні аудитори, виходячи з профілю їхньої компетентності, визначеного у ч. 6 ст. 26 Закону.

Також нетиповість зазначеного аудиту та мети його проведення полягає у тому, що кримінальні провадження перебувають поза управлінською сферою, не підлягають адмініструванню та не можуть бути об'єктом внутрішнього контролю.

При цьому варто враховувати, що Директор НАБУ, який здійснює управлінську діяльність на принципах єдиноначальності, є відповідальним за використання бюджетних коштів і поставлені перед НАБУ завдання (у межах визначених розподілом обов'язків між керівництвом НАБУ), позбавлений процесуальної можливості впливати на ефективність розслідування кримінальних проваджень, підслідних НАБУ, оскільки не є керівником органу досудового розслідування та, відповідно, суб'єктом кримінальних процесуальних відносин [112, с. 180-181].

Варто наголосити, що за весь період функціонування НАБУ через низку політичних факторів щорічна незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності НАБУ, його операційної та інституційної незалежності відповідно до вимог ст. 26 Закону не проводилася.

Водночас за ініціативи керівництва НАБУ упродовж жовтня – грудня 2017 року експертна група у складі чотирьох фахівців у сфері оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів міжнародного рівня досліджувала діяльність НАБУ та САП за критеріями результативності, ефективності й незалежності. Експертна група зазначила, що НАБУ потрібно організувати додаткову підготовку свого персоналу з питань доброчесності, зокрема з питань конфлікту інтересів, продовжувати вибіркові перевірки використання оперативних готівкових коштів і вдосконалювати дисциплінарні процедури та роль дисциплінарної комісії. З огляду на особливу роль і мандат НАБУ його персонал має дотримуватись найвищих стандартів поведінки, тому експертна група надала НАБУ рекомендацію передбачити у своїх правилах щодо конфлікту інтересів також політику стосовно уявного конфлікту інтересів.

Також у межах розбудови Системи управління щодо протидії корупції у НАБУ та посилення антикорупційного потенціалу інституції з січня по лютий 2019 року групою аудиторів міжнародної компанії PESCВ проведено оцінювання відповідності Системи управління щодо протидії корупції (далі – СУПК) НАБУ вимогам міжнародного стандарту ISO 37001:2016. «Система управління протидії корупції – Вимоги та керівництво щодо застосування».

Аудит було проведено відповідно до стандартів ISO 19011:2018 та ISO 17021:2017. Як методи перевірки використовувалися: інтерв'ю; спостереження за діяльністю; огляд документації та записів; технічні випробування й аналіз вибірки.

За результатами аудиту було встановлено, що СУПК у НАБУ загалом відповідає вимогам міжнародного стандарту ISO 37001:2016, а саме: демонструє ефективну реалізацію та повсякденну підтримку; здійснює збір і відстеження встановлених ключових показників ефективності та цілей з протидії корупції; демонструє реалізовані процеси з протидії корупції (програма підвищення рівня обізнаності персоналу, дисциплінарний процес, процес внутрішніх розслідувань, процес закупівель тощо).

Водночас під час проведення аудиту було виявлено дві незначні невідповідності:

– об'єкт, методи та показники для моніторингу, вимірювання, аналізу й оцінювання ефективності процесів СУПК явно не задокументовані. Не вироблено єдиного підходу до показників, що саме та як вимірювати з точки зору ефективності;

– недостатні докази процесу оброблення невідповідностей стандарту (хоча задекларована можливість інформувати про невідповідності Комісію з оцінки корупційних ризиків, не описано власне процес і процедури такого інформування, працівники не поінформовані про цей процес).

Під час аудиту також було виявлено декілька спостережень, які надалі могли б призвести до невідповідностей:

– на момент проведення аудиту оцінювання ресурсів для протидії корупційним ризикам проводилося тільки для окремих корупційних ризиків, не було доказів оцінювання корупційних ризиків у разі змін в організаційній структурі НАБУ;

– задекларовані у Антикорупційній програмі НАБУ на 2019 рік цілі не були вимірюваними, що ускладнювало надалі ідентифікацію їх досяжності;

– на момент проведення аудиту процес підвищення рівня обізнаності майже не охоплював положення Антикорупційної програми та процес інформування про невідповідності у функціонуванні СУПК;

– незалежні фінансові аудити на момент аудиту не проводились (заплановано було аудит Рахунковою Палатою у 2019 році);

– практично не було можливості припинити стосунки з контрагентом у разі виявлення стосовно нього корупційного правопорушення (законодавче обмеження). Варто було б проаналізувати та запропонувати порядок дій у таких випадках для Тендерного комітету та/або інших підрозділів, залучених у процес закупівель;

– поточне підпорядкування внутрішнього аудитора керівнику підрозділу внутрішнього контролю створювало певний конфлікт інтересів. Необхідно було розглянути можливість організації повністю незалежного підрозділу внутрішнього аудиту, який би на пряму підпорядковувався Директору НАБУ та мав відповідні повноваження, зокрема й перевіряти діяльність УВК та дотримання вимог міжнародного стандарту;

– Комісія з оцінки корупційних ризиків мала (у межах функціонування СУПК) аналізувати показники її ефективності та результати розслідувань фактів корупції. Водночас на момент проведення аудиту не було встановлено фактів, про які мали б проінформувати вказану комісію;

– бракувало доказів звітності з боку підрозділу забезпечення нормативно-правової відповідності перед Комісією з оцінки корупційних ризиків та Директором НАБУ щодо ефективності й адекватності СУПК.

Під час аудиту виявлено певні можливості для покращення діяльності, які не потребують конкретних рекомендацій для корегування:

– доповнити матеріали антикорупційного тренінгу в НАБУ питаннями з обізнаності щодо вимог стандарту ISO 37001 (особливо в частині оброблення невідповідностей і реалізації Антикорупційної програми);

– передбачити розширення кола можливостей подання документів на конкурсні комісії для прийняття на посади у НАБУ в електронному вигляді із застосуванням електронного цифрового підпису, а також зменшити кількість випадків використання реєстраційних карток в електронній системі документообігу (АСКОД) у паперовому вигляді шляхом переходу на електронний документообіг;

– розглянути можливість добровільного інформування підрядників про їхній зв'язок з публічними особами або запропонувати відповідні зміни до законодавства у сфері закупівель;

– запропонувати Тендерному комітету розробити рекомендації чи пам'ятки, що містять перелік критеріїв прийняття або відмови від прийняття послуг, робіт або товарів та інші індикатори, які можуть спростити роботу матеріально відповідальних осіб НАБУ.

Незважаючи на те, що за результатами проходження сертифікаційного аудиту відповідності системи управління заходами протидії корупції вимогам міжнародного стандарту ISO 37001:2016 НАБУ отримало міжнародний сертифікат, який засвідчив, що підрозділи та процеси в НАБУ повністю функціонують відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 37001:2016, а в жовтні 2019 року НАБУ було визнано кращою серед європейських організацій, яка впровадила у свою діяльність СУПК відповідно до вимог стандарту. У НАБУ постійно проводиться наполеглива та послідовна робота з удосконалення та підвищення рівня ефективності СУПК, орієнтиром для якої слугують зауваження й рекомендації, надані міжнародними експертами під час проведення аудитів.

Об'єктивне підтвердження успішності таких зусиль – результати наглядного аудиту, який було проведено в березні 2020 року та який підтвердив позитивну динаміку й високий рівень антикорупційного потенціалу СУПК НАБУ.

Отже, результати опрацювання питання про незалежне експертне оцінювання (зовнішній аудит) ефективності діяльності НАБУ свідчать про те, що поняття «ефективність» має різні трактування і тлумачення. Словникове значення ефективності визначає її як те, що приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект. Аналіз наукового доробку з цієї тематики, зокрема праць таких науковців, як Л. Л. Приходченко, В. Л. Рубцова, Н. І. Перинської, О. К. Ткачової, Т. С. Морщенок, М. Д. Мартинова, О. В. Рябкової, О. С. Проневича, дає змогу дійти висновку, що сучасна парадигма оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів ґрунтується на такому засадничому постулаті: «критеріями результативності повинні бути не кількісні показники, а якість роботи, індикатором якої є зростання довіри громадян». Отже, оцінювання діяльності правоохоронних органів полягає у діагностиці ступеня досягнення цільових (фактичне досягнення

задекларованих цілей) і функціональних (виконання поточних завдань у штатному режимі) результатів правоохоронної діяльності. При цьому ефективність діяльності правоохоронних органів має технологічний, економічний і соціальний аспекти. Технологічна ефективність характеризує раціональність, обґрунтованість і послідовність виконуваних дій. Економічна ефективність визначається як співвідношення між використаними для виконання певного завдання ресурсами і досягнутими реальними результатами. Соціальна ефективність відображає ступінь задоволеності населення якістю правоохоронних послуг і сприяє спрямуванню правоохоронних органів на досягнення соціально значущих результатів.

Для проведення оцінювання (аудиту) члени комісії зовнішнього контролю наділені правом проводити конфіденційні інтерв'ю з працівниками НАБУ, прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, працівниками інших державних і правоохоронних органів, а також іншими особами, які володіють інформацією (документами), необхідними для проведення оцінювання (аудиту).

Вважаємо, що предметом аудиторського дослідження з урахуванням положень ст. 26 Закону є: ступінь інституційної незалежності й операційної спроможності НАБУ; ступінь виконання та досягнення цілей, визначених у стратегічних і річних планах НАБУ; ефективність функціонування системи внутрішнього контролю НАБУ; ефективність планування та виконання бюджетних програм і результатів їх виконання; якість виконання покладених на НАБУ функцій і завдань, передусім досудового розслідування корупційних злочинів, які підслідні НАБУ; ризики, що негативно впливають (здатні вплинути) на ефективність діяльності НАБУ; ефективність діяльності керівництва, передусім Директора НАБУ; соціальний та економічний ефекти від діяльності НАБУ.

### **Висновки до розділу 3**

1. Підконтрольність суспільству і підзвітність визначеним законом державним органам є одним з основних принципів діяльності НАБУ, визначених у п. 6 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». Водночас до гарантій незалежності НАБУ згідно з ч. 3 ст. 4 указанного Закону належить заборона

незаконного втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у його діяльність.

Отже, здійснення зовнішнього контролю як форми впливу на діяльність НАБУ суворо обмежується нормативними межами, які визначають обмежене коло контролюючих суб'єктів, а також межі їхнього втручання.

Так, загальний контроль за діяльністю НАБУ здійснюють державні органи загальної компетенції: комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належить боротьба з корупцією та організованою злочинністю, Президент України, Кабінет Міністрів України (ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»).

Контрольні повноваження зазначених суб'єктів у формі заслуховування піврічних звітів про діяльність НАБУ мають ретроспективний характер. Також ретроспективними є певні контрольні заходи комісії зовнішнього контролю, які полягають у здійсненні аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких було завершено. Водночас інші повноваження зазначеного суб'єкта контролю можуть здійснюватися у режимі поточного контролю шляхом проведення конфіденційних інтерв'ю з працівниками НАБУ, прокурорами САП, працівниками інших державних і правоохоронних органів, а також іншими особами, які володіють інформацією (документами), необхідною для проведення оцінювання (аудиту). За результатами проведення аудиту ефективності може бути здійснено перспективний контроль за оцінюванням управлінських рішень, спрямованих на усунення недоліків, виявлених під час аудиту.

Оскільки НАБУ не належить до жодної з гілок державної влади та не перебуває в організаційному підпорядкуванні у жодного органу державної влади, контроль з боку зазначених контролюючих суб'єктів завжди буде мати характер зовнішнього. У сфері кримінального судочинства відповідні контрольні повноваження здійснюються у формі судового контролю та прокурорського нагляду, які не мають інституційного характеру, а пов'язанні зі статусом НАБУ як органу досудового розслідування.

2. Заходи зовнішнього контролю за діяльністю НАБУ ґрунтуються на принципі підконтрольності та підзвітності НАБУ суспільству і визначеним законом державним органам, мають багатоаспектний характер, охоплюючи ключові напрями діяльності

НАБУ. Здійснення зазначених заходів у сфері антикорупційної політики відіграє важливу роль у підвищенні рівня ефективності системи заходів запобігання та протидії корупції НАБУ, оскільки забезпечує її відповідність тим стратегічним результатам, які визначені у загальнонаціональних актах стратегічного рівня, а також вимогам чинного антикорупційного законодавства. Крім того, діяльність контролюючих суб'єктів сприяє виявленню й усуненню деструктивних, зокрема корупційних, чинників у діяльності НАБУ, пов'язаних з його управлінською та господарською діяльністю.

3. Використання у чинній редакції Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» терміна «цивільний контроль», зокрема під час формулювання принципу діяльності НАБУ – «відкритість для демократичного цивільного контролю» (п. 7 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»), є юридично некоректним, оскільки суперечить положенням Закону України «Про національну безпеку України», відповідно до яких демократичний цивільний контроль є комплексом заходів у контексті забезпечення діяльності органів сектору безпеки й оборони. Водночас зазначеним Законом НАБУ до таких органів не віднесено.

Окрім того, у ст. 10 Закону, яка регламентує таку складову системи цивільного контролю як громадський нагляд, визначено, що громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об'єднання, членами яких вони є, у порядку, встановленому Законом України «Про громадські об'єднання» та іншими законами України. Натомість Рада громадського контролю при НАБУ, метою діяльності якої визначено забезпечення прозорості та цивільного контролю, в розумінні Закону України «Про громадські об'єднання» – не громадське об'єднання за організаційно-правовою формою, оскільки такою є лише громадська організація або громадська спілка (ч. 2 ст. 1 Закону).

4. З огляду на висловлені у наукових джерелах погляди щодо сутності громадського контролю та з урахуванням завдань, які покладаються на НАБУ, вважаємо, що громадський контроль за діяльністю НАБУ – це визначена законом діяльність представників громадськості, що реалізується у різних формах, передусім у форматі діяльності Ради громадського контролю при НАБУ та спрямована на підвищення рівня ефективності його діяльності шляхами: безпосередньої участі у

процедурах формування кадрового складу НАБУ, дисциплінарних провадженнях, формуванні антикорупційної політики органу; організації системи внутрішнього контролю НАБУ; контролю за прозорістю у діяльності НАБУ; виявлення проблем у діяльності НАБУ, зокрема й через соціологічні опитування та громадські обговорення; підготовки пропозицій щодо подолання виявлених недоліків як на законодавчому, так і на відомчому рівнях, з подальшим моніторингом результативності змін, що відбулися.

5. Проведення оцінювання ефективності діяльності державних органів, зокрема й правоохоронних, є поширеним у світовій практиці ефективним інструментом контролю, оскільки, як і будь-які бюджетні установи, функціонування яких потребує фінансових (бюджетних) ресурсів, ці органи є підзвітними та підконтрольними в частині економного, ефективного, результативного та законного використання бюджетних коштів, а також виконання поставлених перед ними завдань як стратегічного, так і операційного рівнів.

6. Визначено, що під час проведення незалежного оцінювання (аудиту) ефективності діяльності НАБУ вирішальну роль відіграють три категорії: економічність – мінімізація затрат; ефективність – досягнення максимальних результатів при визначеному обсязі ресурсів; результативність – максимальне досягнення мети діяльності.

Предметом такого аудиторського дослідження з урахуванням положень ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» є: ступінь інституційної незалежності й операційної спроможності НАБУ; ступінь виконання та досягнення цілей, визначених у стратегічних і річних планах НАБУ; ефективність функціонування системи внутрішнього контролю НАБУ; ефективність планування та виконання бюджетних програм і результатів їх виконання; якість виконання покладених на НАБУ функцій та завдань, передусім досудового розслідування корупційних злочинів, які підслідні НАБУ; ризики, що негативно впливають (здатні вплинути) на ефективність діяльності НАБУ; ефективність діяльності керівництва, передусім Директора НАБУ; соціальний та економічний ефект від діяльності НАБУ.

7. З урахуванням особливостей аудиту ефективності діяльності НАБУ, визначених у ч. 6 ст. 26 Закону, додаткового опрацювання потребує методологія вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких

здійснювалося НАБУ та було завершене. На наш погляд, основою такої методології мають стати положення криміналістичної методики та тактики розслідування корупційних злочинів, якими мають володіти зовнішні аудитори, виходячи з профілю їхньої компетентності, визначеного у ч. 6 ст. 26 Закону.

Також нетиповість зазначеного аудиту та мети його проведення полягає в тому, що кримінальні провадження перебувають поза управлінською сферою, не підлягають адмініструванню та не можуть бути об'єктом внутрішнього контролю. При цьому варто враховувати, що Директор НАБУ, який здійснює управлінську діяльність на принципах єдиноначальності, є відповідальним за використання бюджетних коштів і поставлені перед НАБУ завдання (у межах визначених розподілом обов'язків між керівництвом НАБУ), позбавлений процесуальної можливості впливати на ефективність розслідування кримінальних проваджень, підслідних НАБУ, оскільки не є керівником органу досудового розслідування.

8. За результатами дослідження визначено, що можливими критеріями ефективності кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких здійснювалося НАБУ та було завершене, слугують: 1) ступінь досягнення суспільно корисної мети, зокрема, притягнення корупціонера до кримінальної відповідальності, ефект загальної превенції – зниження рівня корупційної злочинності у державі, зростання кількості випадків викриття фактів корупції, економічний ефект у вигляді повернутих у державний бюджет коштів або усунення ризику втрати таких коштів з бюджету; 2) обґрунтованість, яка полягає у неспростовній доведеності винуватості корупціонера та належній задокументованості його корупційної діяльності у процесуальних актах, що свідчатиме про високий рівень професійної компетентності та майстерність детективів НАБУ; 3) законність – відповідність кримінального провадження вимогам процесуальної форми та встановленим процедурним правилам, які мають засвідчити дотримання головного правила – жодна суспільно корисна мета не може виправдати протиправні засоби для її досягнення; 4) швидкість – кримінальне провадження не може вважатися ефективним, якщо воно відбулося з порушенням розумних строків.

9. Незважаючи на те, що за весь період функціонування НАБУ через низку факторів політичного характеру щорічна незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності НАБУ відповідно до вимог ст. 26 Закону не проводилася, за ініціативи

керівництва НАБУ у 2017 році відбулося незалежне експертне оцінювання ефективності функціонування НАБУ за участю провідних міжнародних експертів, яке визначило проблемні аспекти й оптимальні шляхи підвищення рівня ефективності та результативності діяльності органу, що сприяло зміцненню його операційної та інституційної незалежності.

Окрім того, у межах розбудови Системи управління заходами щодо протидії корупції у НАБУ та посилення антикорупційного потенціалу інституції у 2019 та 2020 роках групою аудиторів міжнародної компанії PESCВ було проведено оцінку відповідності зазначеної системи вимогам міжнародного стандарту ISO 37001:2016. Незважаючи на те, що за результатами успішного проходження сертифікаційного аудиту НАБУ отримало міжнародний сертифікат, який засвідчив, що підрозділи та процеси в НАБУ повністю функціонують відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 37001:2016, у НАБУ постійно проводиться наполеглива та послідовна робота з удосконалення і підвищення рівня ефективності Системи управління заходами щодо протидії корупції, орієнтиром для якої слугують експертні рекомендації, надані під час проведення аудитів.

## ВИСНОВКИ

У дисертації вирішено наукове завдання, що полягає у визначенні шляхів розбудови ефективної системи адміністративно-правових заходів запобігання та протидії корупції у НАБУ й розробленні рекомендацій щодо посилення його антикорупційного потенціалу. Результатом дослідження стала низка висновків і пропозицій, спрямованих на досягнення мети та виконання завдань дослідження. До них належать зазначені нижче.

1. Визначено, що сутнісними ознаками корупції є: 1) складність і багатоаспектність (існує у різноманітних формах, маючи політичний, соціально-економічний, морально-правовий аспекти); 2) соціальна обумовленість (має історичні передумови, є продуктом соціального життя та суттєво впливає на найважливіші соціальні процеси); 3) нерозривний зв'язок зі сферою публічного управління (корупційні діяння завжди пов'язані з неправомірним виростанням особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданої їм влади, службових повноважень, відповідних можливостей); 4) конфлікт приватного та публічного інтересів (метою корупційної діяльності завжди є задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб усупереч інтересам суспільства та держави).

При цьому ідентифікуючими ознаками корупції у правоохоронних органах визначено такі: 1) системність, яка охоплює усі рівні управління, характеризуючись ієрархічністю; 2) деструктивність, що викликає дисфункцію управлінських процесів, руйнуючи інституційну цілісність та операційну спроможність органу, знищує його правоохоронний потенціал; 3) зв'язок зі сферою діяльності правоохоронного органу, неправомірне використання наданих службових повноважень та авторитету представника влади; 4) конфлікт особистих інтересів працівника правоохоронного органу й інтересів органу, обумовлених інтересами суспільства та держави.

Зважаючи на викладене, запропоновано визначення корупції у правоохоронних органах, згідно з яким це – деструктивні процеси, обумовлені конфліктом приватного та публічного інтересів, що полягає у використанні працівниками правоохоронного органу у власних інтересах наданих службових повноважень та авторитету представників влади з метою одержання неправомірної вигоди, які, характеризуючись системністю та ієрархічністю, вражають усі рівні управління,

руйнуючи інституційну цілісність та операційну спроможність органу, знищують його правоохоронний потенціал.

2. Визначено, що детермінантами корупції у правоохоронних органах є: недостатній рівень соціально-матеріального забезпечення працівників, недоліки кадрової політики, несприятливий морально-психологічний клімат, професійна деформація, толерантність до корупції. Важливу роль серед таких факторів відіграють детермінанти соціального характеру, що знаходяться у зоні відповідальності держави, яка має забезпечити гідні умови проходження служби та належні соціальні гарантії для працівників правоохоронних органів. Водночас недоліки кадрової політики, несприятливий морально-психологічний клімат, професійна деформація та толерантність працівників правоохоронного органу до корупції – це група факторів інституційного характеру, які переважно знаходяться у зоні відповідальності керівництва правоохоронного органу.

Отже, вчинення працівниками правоохоронного органу корупційних дій, детермінованих факторами інституційного характеру, свідчить про відсутність або неефективність антикорупційної політики органу та/або механізму її реалізації.

Разом із тим на прикладі досвіду НАБУ доведено, що ефективна система запобігання та протидії корупції в органі, інтегрована у загальнонаціональну антикорупційну систему, в поєднанні з достатнім матеріально-технічним забезпеченням діяльності органу та високим рівнем заробітних плат (грошового забезпечення) працівників НАБУ з боку держави, усуває як соціальні, так і інституційні детермінанти корупції. Про це свідчить те, що за весь період діяльності НАБУ не зафіксовано жодного факту притягнення працівників цього правоохоронного органу до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

3. Запропоновано розглядати антикорупційну діяльність як систему заходів запобігання та протидії корупції, які реалізуються в межах антикорупційної політики держави на всіх рівнях державного та соціального управління, які в сукупності заохочують до правомірної поведінки, усувають причини й умови вчинення корупційних діянь і забезпечують невідворотність відповідальності за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень.

Визначено, що модернізація антикорупційного законодавства, спричинена світовими тенденціями в цій сфері, відчутно змістила акценти саме на запобіжну (превентивну) складову системи антикорупційних заходів. Це пояснює певну ревізію нормативної термінології та видалення з назви профільного закону «Про запобігання корупції» терміна «протидія», що є логічним і цілком виправданим з огляду на роль і місце цього закону в системі антикорупційного законодавства, де заходи протидії переважно зосереджені у сфері дії норм кримінального й адміністративного законодавства.

4. Проведений аналіз адміністративно-правового статусу НАБУ засвідчив, що адміністративно-правовий статус НАБУ – це правове становище НАБУ в системі органів державної влади, яке характеризується такими структурними елементами, як: мета, завдання, функції, принципи та гарантії діяльності (цільовий блок); порядок створення, реорганізації, ліквідації, організаційна побудова, функціональна підпорядкованість, порядок взаємодії та координації (структурно-організаційний блок), права й обов'язки (блок компетенцій).

Особливості адміністративно-правового статусу НАБУ передусім визначені: 1) особливим місцем НАБУ в системі органів державної влади, оскільки орган не належить до жодної з гілок влади та не перебуває в адміністративному підпорядкуванні, що гарантує його інституційну незалежність та операційну самостійність; 2) специфікою цілей, завдань і компетенції, які обумовлені тим, що НАБУ є державним правоохоронним органом і спеціалізованою антикорупційною інституцією; 3) особливими гарантіями діяльності НАБУ щодо конкурсних засад формування органу, зокрема й особливого порядку призначення та звільнення Директора НАБУ; правового, соціального захисту, забезпечення особистої безпеки, належних умов оплати праці працівників НАБУ; 4) порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення НАБУ; 5) заборонаю протиправного втручання у його діяльність.

5. Обґрунтовано, що антикорупційна політика НАБУ є складовою державної антикорупційної політики, що обумовлює підпорядкованість антикорупційної політики НАБУ стратегічним цілям державної антикорупційної політики, завданням, визначеним в урядовій програмі з її реалізації, а також інтегративний взаємозв'язок антикорупційних заходів на загальнодержавному й інституційному рівнях. При цьому

система заходів запобігання та протидії корупції в НАБУ, яка забезпечує реалізацію антикорупційної політики органу, одночасно є елементом адміністративно-правового механізму державної антикорупційної політики як системи більш високого рівня.

Запропоновано визначення антикорупційної політики НАБУ, під якою пропонується розуміти визначені стратегічними цілями та завданнями державної антикорупційної політики мету, завдання, принципи та напрями антикорупційної діяльності НАБУ, спрямованої на ефективне запобігання та протидію корупції у НАБУ шляхом формування антикорупційної культури органу (культури доброчесності) на засадах дотримання вимог антикорупційного законодавства та правил корпоративної етики, створення сучасної системи антикорупційного менеджменту, а також поширення досвіду НАБУ у сфері запобігання та протидії корупції (антикорупційне просвітництво).

Доведено, що антикорупційна політика НАБУ реалізується через систему управління заходами протидії корупції в НАБУ (антикорупційний менеджмент).

6. Запропоновано визначення антикорупційного менеджменту НАБУ як складової системи управління НАБУ, інтегрованої із системою внутрішнього контролю, в основу якої закладено ризик-орієнтований підхід, що забезпечує ефективну реалізацію антикорупційної політики НАБУ, ґрунтуючись на положеннях антикорупційного законодавства, міжнародних стандартах, передусім стандарті ISO 37001:2016 (Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use), рекомендаціях провідних організацій у сфері запобігання та протидії корупції, та програми НАТО з розбудови доброчесності, цілісності, прозорості та зниження рівня корупційних ризиків (Building Integrity Program).

Досліджено структуру системи антикорупційного менеджменту НАБУ, що передбачає такі складові: воля та лідерство вищого керівництва; антикорупційна програма; підрозділ, який відповідає за реалізацію антикорупційної політики НАБУ (підрозділ комплаєнса); управління корупційними ризиками; інтегрованість з системою внутрішнього контролю; прозора кадрова політика; правила врегулювання конфлікту інтересів; комунікація (інформування) та антикорупційне навчання; заходи запобігання порушенням пов'язаних осіб, що діють в інтересах чи від імені органу; заохочення та захист викривачів корупції; заходи реагування на факти корупційних і

пов'язаних з ними порушень; оцінювання дієвості, періодичний перегляд і вдосконалення системи.

7. Встановлено, що відповідно до стандартизованих підходів, які склалися у сфері ризик-менеджменту, поняття корупційного ризику має визначатися через категорію «ймовірність», оскільки базове поняття ризику завжди передбачає ймовірнісний характер результату, при цьому ризик існує тільки тоді, коли можливі різноманітні варіанти розвитку подій, один з яких обов'язково має бути негативним та призводити до втрат (збитків). Отже, ризик завжди наявний в умовах невизначеності та характеризується небажаним відхиленням від поставлених цілей. У разі корупційного ризику це відхилення є критичним, оскільки детермінується корупційним правопорушенням, що у випадку зі спеціалізованими антикорупційними інституціями, зокрема НАБУ, цілями діяльності яких є саме протидія корупції, спотворює інституціональний аспект їхнього функціонування.

Правильне розуміння сутнісних ознак ризику, зокрема й корупційного, дає змогу, по-перше, цей ризик правильно ідентифікувати й оцінити, а по-друге, визначити максимально ефективні способи впливу на нього.

Визначено, що відповідно до положень міжнародних стандартів у сфері ризик-менеджменту оптимальний процес управління корупційними ризиками має складатися з таких етапів:

- організаційно-підготовчі заходи;
- ідентифікація (виявлення) корупційних ризиків;
- оцінювання корупційних ризиків;
- визначення заходів реагування на корупційні ризики;
- моніторинг і періодичний перегляд.

8. Встановлено, що ключовими ознаками особливого характеру механізму захисту працівників НАБУ, які повідомляють про вчинення протиправних дій або бездіяльність інших працівників НАБУ, зокрема й корупційних, є такі: визначений спеціальним Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» та врегульований внутрішніми нормативно-розпорядчими актами НАБУ; враховує особливий статус НАБУ як спеціалізованої антикорупційної інституції; застосовується виключно до працівників НАБУ у зв'язку з їх повідомленням про протиправні дії інших працівників НАБУ; враховує, що для більшості працівників

НАБУ, зокрема й детективів та оперативних працівників, запобігання і протидія корупції є їхнім функціональним, а не громадянським обов'язком; ґрунтується на імперативних (зобов'язальних) нормах, які забезпечуються заходами адміністративного примусу, що принципово неприйнятне інституту викривачів; має безпосередній зв'язок з принципом державної служби та стандартом етичної поведінки «добročесність», який забороняє свідомо недобročесну викривальну поведінку працівника НАБУ; обов'язок захисту працівників НАБУ, які повідомляють про вчинення протиправних дій або бездіяльність інших працівників НАБУ, покладено виключно на підрозділ внутрішнього контролю НАБУ.

9. Визначено, що незалежно від наявності чи відсутності нормативного визначення конфлікту інтересів у сфері публічної служби він завжди є ключовою ознакою корупційної поведінки, оскільки корупції без реального конфлікту інтересів не існує, а також маркером передкорупційного стану, який містить ризики трансформації у корупційний, а тому потребує відповідних коригувальних дій.

Обґрунтовано доцільність внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» та чіткого визначення, що конфлікт інтересів, який виник у межах провадження (судочинства) має бути врегульований виключно у порядку, визначеному відповідним процесуальним законом, який передбачає підстави відводу (самовідводу) суб'єктів провадження.

Визначено, що НАБУ – єдиний орган у вітчизняній правоохоронній системі, який впровадив комплексну систему проведення перевірок добročесності працівників, зокрема й «ініціативний» підхід до проведення перевірок добročесності, та має унікальний досвід моделювання ситуацій у межах відповідних заходів перевірки, який ґрунтується на кращих світових практиках і повністю відповідає позиціям ЄСПЛ.

10. Визначено, що заходи зовнішнього контролю за діяльністю НАБУ ґрунтуються на принципі підконтрольності та підзвітності НАБУ суспільству й визначеним законом державним органам, мають багатоаспектний характер, охоплюючи ключові напрями діяльності НАБУ. Здійснення зазначених заходів у сфері антикорупційної політики відіграє важливу роль у підвищенні рівня ефективності системи заходів запобігання та протидії корупції НАБУ, оскільки забезпечує її відповідність стратегічним результатам, визначеним у

загальнонаціональних актах стратегічного рівня, а також вимогам чинного антикорупційного законодавства. Крім того, діяльність контролюючих суб'єктів сприяє виявленню та усуненню деструктивних, зокрема й корупційних, чинників у діяльності НАБУ, пов'язаних з його управлінською та господарською діяльністю.

Доведено, що громадський контроль за діяльністю НАБУ – це визначена законом діяльність представників громадськості, що реалізується у різних формах, передусім у форматі діяльності Ради громадського контролю при НАБУ та спрямована на підвищення рівня ефективності його діяльності шляхами: безпосередньої участі у процедурах формування кадрового складу НАБУ, дисциплінарних провадженнях, формуванні антикорупційної політики органу; організації системи внутрішнього контролю НАБУ; контролю за прозорістю у діяльності НАБУ; виявлення проблем у діяльності НАБУ, зокрема й через соціологічні опитування та громадські обговорення; підготовки пропозицій щодо подолання виявлених недоліків як на законодавчому, так і на відомчому рівнях, з подальшим моніторингом результативності змін, що відбулися.

11. Визначено, що під час проведення незалежного оцінювання (аудиту) ефективності діяльності НАБУ, його операційної та інституційної незалежності вирішальну роль відіграють такі категорії, як: економічність – мінімізація затрат; ефективність – досягнення максимальних результатів (кількості, якості продукту) при визначеному обсязі ресурсів; результативність – максимальне досягнення мети діяльності.

Предметом такого аудиторського дослідження є: ступінь інституційної незалежності й операційної спроможності НАБУ; ступінь виконання та досягнення цілей, визначених у стратегічних і річних планах НАБУ; ефективність функціонування системи внутрішнього контролю НАБУ; ефективність планування та виконання бюджетних програм і результатів їхнього виконання; якість виконання покладених на НАБУ функцій і завдань, передусім досудового розслідування корупційних злочинів, які підслідні НАБУ; ризики, що негативно впливають (здатні вплинути) на ефективність діяльності НАБУ; ефективність діяльності керівництва, передусім Директора НАБУ; соціальний та економічний ефекти від діяльності НАБУ.

Встановлено, що проведені упродовж 2017–2020 років за ініціативи керівництва НАБУ незалежні експертні оцінювання ефективності функціонування НАБУ за

участю провідних міжнародних експертів сприяли зміцненню операційної та інституційної незалежності НАБУ, а також розбудові та подальшому вдосконаленню Системи заходів запобігання та протидії корупції в НАБУ відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 37001:2016.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use: ISO 37001:2016. Женева : ISO, 2016. 54 с.
2. Anti-corruption ethics and compliance handbook for business (OECD; UNODC; World Bank, 2013). URL : <https://www.oecd.org/corruption/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf> (дата звернення : 06.04.2021).
3. Business Principles for Countering Bribery (Transparency International (TI) First ed. 2003 2nd ed. 2009 (light revisions). URL : [https://images.transparencycdn.org/images/2013\\_Business-Principles\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2013_Business-Principles_EN.pdf) (дата звернення : 06.04.2021).
4. Good Practice Guidance on Internal Controls, Ethics and Compliance (OECD, 2010). URL : <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf> (дата звернення : 06.04.2021).
5. Guidelines for Multinational Enterprises – Part VII on ‘Combating Bribery, Bribe Solicitation and Extortion (OECD, 2011). URL : <https://mneguidelines.oecd.org/2011CombatingBribery,BribeSolicitation&Extortion.pdf> (дата звернення : 06.04.2021).
6. Integrity Compliance Guidelines (World Bank, 2010). URL : <https://pubdocs.worldbank.org/en/162741449169632232/ICO-FAQs.pdf> (дата звернення : 06.04.2021).
7. Kobzieva T., Bezpalova O., Ridel T., Markin S., Serohin V. Ethical and legal grounds for the whistleblowing of corruption offenses. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. Volume 22. Special Issue 2. 2019. URL : <https://www.abacademies.org/articles/Ethical-and-legal-grounds-for-the-whistleblowing-of-corruption-offenses-1544-0044-22-SI-2-359.pdf> (Scopus) (дата звернення : 06.04.2021).
8. Osypchuk R. S. Monitoring of the lifestyle of an employee of the national anti-corruption bureau of Ukraine as a tool for preventing corruption. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 3. С. 56–61.

9. The Business Principles for Countering Bribery, (SME Edition; revised in 2013). URL : [https://images.transparencycdn.org/images/2013\\_Business-Principles\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2013_Business-Principles_EN.pdf) (дата звернення : 06.04.2021).

10. Transparency International – The Global Anti-Corruption Coalition. URL : <https://www.transparency.org> (дата звернення : 04.04.2021).

11. Whistleblowing management systems – Guidelines : ISO/DIS 37002 (мовою оригіналу). URL : <https://www.iso.org/standard/65035.html> (дата звернення : 04.04.2021).

12. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією: наук.-практ. посіб. / Бугайчук К. Л., Безпалова О. І., Джафарова О. В., Іванцов В. О., Шатрава С. О. Харків : ХНУВС, 2016. 98 с.

13. Адміністративне право України : підруч. / О. М. Бандурка та ін. ; за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во Національного університету внутрішніх справ, 2004. 480 с.

14. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч : у 2 т. / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.

15. Адміністративне право України: підруч. ; за заг. ред. акад. С. В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. 896 с.

16. Алфьоров С. М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 444 с.

17. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Наукова думка, 2004. 300 с.

18. Аніщенко М. А. Антикорупційний менеджмент у закладах охорони здоров'я: правовий аспект. *Актуальні питання фармацевтичної і медичної науки та практики*. 2019. Т. 12. № 2(30). С. 209–214. URL : <http://pharmed.zsmu.edu.ua/article/viewFile/171228/172676> (дата звернення : 04.04.2021).

19. Антикорупційна політика в Україні : мультимед. навч. посіб. / Національна академія внутрішніх справ. URL : [https://arm.naiu.kiev.ua/books/atikorruption/lectures/lecture\\_7.html](https://arm.naiu.kiev.ua/books/atikorruption/lectures/lecture_7.html) (дата звернення : 04.04.2021).

20. Антикорупційна стратегія на 2020–2024 рр. : проєкт для публічного обговорення. URL : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/06/NAZK-Antykoruptsiyna-strategiya-23.06.2020.pdf> (дата звернення : 04.04.2021).

21. Антикорупційний комплаєнс : посібник для програми з підготовки осіб, відповідальних за реалізацію антикорупційної програми. URL : <https://cgpa.com.ua/wp-content/uploads/2018/07/Compliance.pdf> (дата звернення : 04.04.2021).

22. Бандурка О. М. Професійна етика поліцейського : наук.-практ. посіб. Харків : Золота миля, 2017. 294 с.

23. Беззуб І. Антикорупційна політика в Україні. URL : [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1260:antikoruptsiyna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikoruptsiyna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350) (дата звернення : 04.04.2021).

24. Безпалова О. І. Врахування європейських стандартів у сфері протидії корупції як крок у напрямі просування антикорупційних ініціатив в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 7 грудня 2018 р. : у 2 ч. / редкол. : В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін. Київ : НАВС, 2018. Ч. 1. С. 22–25.*

25. Бігун В. С. Доброчесність як юридичний термін і сенс. *Часопис Київського університету права.* 2019. № 1. С. 25–29. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2019\\_1\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2019_1_5) (дата звернення : 04.04.2021).

26. Білецький А. В. Громадський контроль за діяльністю спеціалізованих суб'єктів запобігання корупції. *Питання боротьби зі злочинністю.* 2017. Вип. 33. С. 240–248. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbzz\\_2017\\_33\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbzz_2017_33_22) (дата звернення : 04.04.2021).

27. Боднарчук О. Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України : моногр. Київ : ЦУЛ, 2016. 462 с.

28. Бодун Т. Конфлікт інтересів як детермінанта реформування системи влади в Україні : зб. наук. праць НАДУ ; за заг. ред. В. П. Приходька. Київ : НАДУ, 2009. Вип. 2. С. 224–235.

29. Браверман О. О. Правове регулювання перевірки на доброчесність працівників Національного антикорупційного бюро України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 298 с.

30. Бригінець О. О. Адміністративно-правовий статус державної податкової служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2011. 22 с.

31. Буроменський М. В., Сердюк О. В. Доброчесне інформаторство (whistle-blowing) як інструмент протидії корупції. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2013. № 11 (145). С. 32–40.

32. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні в контексті сучасної антикорупційної стратегії : дис. ... д-ра юрид. наук 12.00.08. Київ, 2015. 479 с.

33. Валецький О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : моногр. Київ : НІСД, 2001. 242 с.

34. Василенко В. М., Дорошенко В. А. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2017. Вип. 4. С. 165–176. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs\\_2017\\_4\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2017_4_22) (дата звернення : 04.04.2021).

35. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / пер. з англ. В. Шульга. Київ : Всеувиго, 2003. 350 с.

36. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ : ТОВ «Видавництво „Юридична думка”», 2007. 992 с.

37. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ Перун, 2003. 1440 с.

38. Визначення корупційних ризиків та запобігання їм у діяльності органів ДПС України: проблеми теорії та практики : моногр. / В. В. Лисенко та ін. Київ : Алерта, 2010. 222 с.

39. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 668 с.

40. Висновок Конституційного Суду України від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019 у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа № 2-249/2019(5581/19)). URL : <https://ccu.gov.ua/dokument/7-v2019> (дата звернення : 04.04.2021).

41. Виховання доброчесності та боротьба з корупцією в оборонному секторі. Збірник прикладів (компендіум) позитивного досвіду. Женева ; Київ, 2010. 384 с.

42. Виховання доброчесності та зниження ризиків корупції : навч. посіб. Київ : НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2018. 252 с.

43. Волошина А. В. Корупція – виклики для України : за матеріалами шостого «Київського Діалогу» 28–30 жовтня 2010 року «Корупція в політиці, економіці та управлінні – стратегії громадського суспільства та світової спільноти щодо її подолання». Кіровоград, 2011. 79 с.

44. Волянський П. Б. Шляхи запобігання конфлікту інтересів на державній службі. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 6. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=726> (дата звернення : 04.04.2021).

45. Гвоздецький В., Заросило В. Адміністративно-правові засади запобігання і протидії корупції : курс лекцій (для студентів ВНЗ, слухачів магістратури, аспірантури та підвищення кваліфікації). Київ : УДУФМТ, 2012. 120 с.

46. Головкін Б. Антикорупційний менеджмент у митній справі. *Фіскальна політика в Україні в кримінально-правовому вимірі* : зб. тез доп. Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., 26 квітня 2016. Вінниця : Нілан-ЛТД, 2016. С. 60–65. URL : [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11166/1/Golovkin\\_60-65.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11166/1/Golovkin_60-65.pdf) (дата звернення : 04.04.2021).

47. Голяшкіна О. А. Еволюція інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у системі публічної служби. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2020. № 1 (96). С. 13–22.

48. Гончарук Г. О., Осика І. М. Внутрішній контроль в системі МВС. URL : [http://police-reform.khpg.org/articles/vnutrishnij\\_kontrol\\_v\\_sistemi\\_mvsv#\\_ftn5](http://police-reform.khpg.org/articles/vnutrishnij_kontrol_v_sistemi_mvsv#_ftn5) (дата звернення : 04.04.2021).

49. Гречанюк Н. В. Статус суб'єктів адміністративно-правового регулювання становлення ринку землі в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 9-1. С. 62–64.

50. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 393 с.

51. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : моногр. / автор. кол. : В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович, Е. В. Расюк, А. В. Савченко, В. Л. Федоренко (кер.) та ін. ; за ред. проф. Ю. В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, 2016. 524 с.

52. Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265 «Про

затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки».

53. Директива ЄС 2019/1937 про захист осіб, що повідомляють про порушення права Союзу. URL : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-78-2019-INIT/en/pdf> (дата звернення : 04.04.2021).

54. Дмитрієв Ю. В. Механізми оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України : дис. ... канд. наук з держ. управ. : 25.00.02. Маріуполь, 2018. 236 с.

55. Дніпренко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування. *Державне управління: теорія та практика*. 2012. № 1. URL : <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf> (дата звернення : 04.04.2021).

56. Добровольський О. І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції в органах Державної фіскальної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 201 с.

57. Дорошенко В. А. Форми здійснення громадського контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. Т. 1. С. 261–262.

58. Дуднева Ю. Е. Проблеми та перспективи впровадження стандартів ризик-менеджменту в Україні. *Вісник Національного технічного університету «ХПІ»*. Темат. вип. «Актуальні проблеми управління та фінансово-господарської діяльності підприємства». Харків : НТУ «ХПІ». 2014. № 4 (1047). С. 67–73.

59. Жаровська І. М. Громадський контроль як інтегральна складова у концепті владних відносин сучасної держави і громадянського суспільства. *Часопис Київського університету права. Серія «Теорія та історія держави і права. Філософія права»*. 2012. № 3. С. 14–17.

60. Загиней З. Викривачі корупції: quid prodest? *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. Ч. 1. С. 125–136. URL :

<http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/10-2016/01/zaginej.pdf> (дата звернення : 04.04.2021).

61. Загуменна Ю. О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності. *Право і безпека*. 2010. № 3 (35). С. 145–150.

62. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 237 с.

63. Запобігання корупції у запитаннях і відповідях:: посіб. для суддів. Київ : Ваіте, 2017. 146 с.

64. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко та ін. ; за ред. проф. А. М. Михненка. Вид. 3-є, доп. і перероб. Київ : НАДУ, 2013. 625 с.

65. Захаров Є. Громадський контроль і права людини. URL : <https://opora.lviv.ua/?p=529><http://opora.lviv.ua/?p=529> (дата звернення : 04.04.2021).

66. Збірник досліджень ефективності виконання державних програм / Швед. нац. Бюро аудиту ; Швед. ін-т держ. упр. Київ, 2002. 103 с.

67. Иванцов В. А. Приведение национального законодательства Украины в соответствие со стандартами Уголовной конвенции о борьбе с коррупцией: текущие реалии. *Международный научно-практический правовой журнал «Legea si Viata»*. 2015. № 6. С. 47–51.

68. Иванцов В. О. Зміст та принципи реалізації дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції». *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 5. Том 2. С. 89–95.

69. Іляшко О. О. Концептуальні підходи до визначення правової політики держави в умовах гібридної війни. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 105–117. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs\\_2017\\_3\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknuvs_2017_3_11) (дата звернення : 04.04.2021).

70. Індекс сприйняття корупції – 2019. URL : <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/> (дата звернення : 04.04.2021).

71. Калатур М.В. Особливості здійснення контролю і нагляду за діяльністю слідчих органів при реалізації правоохоронної функції держави. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 10. С. 126-131

72. Козленко В. Г. Адміністративно-правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2016. 209 с.

73. Коломієць Т., Кушнір О. Пропорційність як нормативно закріплений «фільтр» використання ресурсу моніторингу способу життя. URL : <https://doi.org/10.15421/391933> (дата звернення : 04.04.2021).

74. Комарова Ю. М. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 229 с.

75. Корнякова Т. В. Детермінація злочинів проти довілля: причини та умови їх вчинення. *Право України*. 2009. № 7. С. 79–87.

76. Корупційні ризики в діяльності державних службовців : роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11> (дата звернення : 04.04.2021).

77. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / Ігор Коліушко та ін. ; Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». Київ : Москаленко О. М., 2009. 196 с.

78. Корупція як негативне соціальне явище і шляхи її подолання в Україні та міжнародний досвід / І. М. Різак та ін. Ужгород : Ліра, 2004. 64 с.

79. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / керів. авт. кол. доц. І. О. Ревак. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 220 с.

80. Коршунова Н. В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2018. 240 с.

81. Косиця О. О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав викривачів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 391 с.

82. Косиця О. О. Інститут викривачів в Україні: адміністративно-правовий аспект : моногр. Київ : Підприємство «Видавництво Людмила», 2019. 356 с.

83. Косінов С. Контроль над публічною владою: теоретико-правова характеристика. *Вісник Національної академії правових наук України*. Харків : Право, 2013. № 4 (75). С. 49–57.

84. Кравчук В. М. Контроль над публічною владою: уточнення понятійно-категорійного апарату. *Visegrad journal on human rights*. 2016. № 1. С. 85–90.

85. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Дата оновлення : 04.03.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення : 04.04.2021).

86. Круглова А. Є. Оцінювання ефективності діяльності органів і установ виконання покарань. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2016. № 2. С. 110–116.

87. Курило С. Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку. *Форум права*. 2012. № 1. С. 523–526. URL : <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2012-1/12kcltgp.pdf> (дата звернення : 04.04.2021).

88. Кучеренко О. О. Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2000. 20 с.

89. Луговий В. О. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що вчиняються поліцейськими : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 280 с.

90. Люлько С. Моніторинг способу життя прокурорів як суб'єктів декларування доходів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури*

*України*. 2015. № 2. С. 72–77. URL : <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/6-2015/lulko.pdf> (дата звернення : 04.04.2021).

91. Макухін О. О. Поняття корупції в Україні та ЄС: порівняльний аналіз, адміністративно-правовий аспект. *Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского*. 2013. Т. 26 (65). № 2-1. Ч. 2. С. 55–60.

92. Мартиненко О. А., Теличкін І. О. Запобігання злочинам серед працівників в органах внутрішніх справ України: міжнародні та національні аспекти : моногр. Київ : Юридична думка, 2015. 236 с.

93. Матвієнко П. В. Основні критерії та моделі оцінки ефективності державного управління. *Економіка та держава*. 2008. № 6. С. 70–76. URL : Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde\\_2008\\_6\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2008_6_22) (дата звернення : 05.04.2021).

94. Матохнюк Д. Б. Поняття та визначення внутрішньої безпеки правоохоронного органу. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 77–82.

95. Мельник М. І. Антикорупційне законодавство України: досвід застосування та проблеми вдосконалення. *Юридична Україна*. 2003. № 6. С. 64–69.

96. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : моногр. Київ : Юридична думка, 2004. 400 с.

97. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі : навч. посіб. Вид. 2-ге, випр. і доп. Київ : Атіка, 2001. 512 с.

98. Методичні рекомендації щодо організації роботи із запобігання корупції юридичних осіб, що належать до сфери управління МВС / А. Б. Фодчук, П. І. Романюк, О. І. Безпалова та ін. Київ, 2019. 90 с.

99. Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затверджена рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 № 126.

100. Миронюк Р. В. Громадський контроль за діяльністю поліції: моногр. Дніпро : ДДУВС, 2020. 134 с.

101. Мірошніченко С. С. Встановлення контролю над корупцією як спосіб протидії злочинам проти правосуддя. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2012. Вип. 1. С. 127–134. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz\\_2012\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2012_1_16) (дата звернення : 04.04.2021).

102. Морщенок Т. С. Огляд підходів до визначення економічної сутності поняття «ефективність». *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2014. № 14. С. 82–89.

103. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 Харків : НУВС, 2010. 481 с.

104. Налуцишин В. В. Філософсько-правова парадигма соціального контролю як засобу забезпечення правового порядку : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.12. Львів, 2018. 403 с.

105. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» ; наук. ред. М. І. Хавронюк. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.

106. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : моногр. Київ : КНТ, 2008. 368 с.

107. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 1999. 179 с.

108. Ненно І. М. Порівняльний огляд стандартів, практик та норм управління ризиками в Україні та за кордоном. *Вісник соціально-економічних досліджень*. Одеса: Одеський національний університет імені І. І. Мечникова. 2015. Вип. 3 (№ 58). С. 151–159.

109. Новак А. М. Теоретико-методологічні засади формування та реалізації національної антикорупційної політики : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Дніпро, 2019. 562 с.

110. Нонік В. В. Механізми формування та реалізації антикорупційної політики в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Миколаїв, 2019. 402 с.

111. Осадчий В. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту. *Право України*. 1997. № 11. С. 71–72.

112. Осипчук Р. С. Актуальні питання проведення незалежної щорічної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України: організаційно-правовий аспект. *Україна в системі сучасного міжнародного правопорядку та європейської інтеграції: загальнотеоретичні та практичні проблеми*: матеріали міжнарод. наук.-практ. конф., м. Київ, 18 грудня 2018 р. Київ : Таврійській національний університет імені В. І. Вернадського. С. 179–181.

113. Осипчук Р. Громадський контроль, як вид заходів зовнішнього контролю за Національним антикорупційним бюро України. *Юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 381–388.

114. Осипчук Р. С. Загальна характеристика системи антикорупційного менеджменту Національного антикорупційного бюро України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 1. Т. 2. с. 109–113.

115. Осипчук Р. С. Заходи внутрішнього контролю за дотриманням працівниками Національного антикорупційного бюро антикорупційного законодавства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 273–276.

116. Осипчук Р. С. Особливості адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 1. Т. 4. С. 15–169.

117. Осипчук Р. С. Особливості взаємодії з викривачами корупції у Національному антикорупційному бюро України. *Верховенство права: доктрина і практика в умовах сучасних світових викликів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 25 лютого 2021 р. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. С. 314–317.

118. Осипчук Р. С. Перевірка доброчесності: проблеми нормативного врегулювання та практичної реалізації. *Правові реформи в Україні: реалії*

сьогодення : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 19-20 квітня 2019 року. Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. Ч. 2. С. 27–30.

119. Оценка рисков отмывания денег и финансирования терроризма на национальном уровне : руководящие указания ФАТФ. Февраль 2013. URL : [http://eurasiangroup.org/FATF\\_risk\\_assessment.pdf](http://eurasiangroup.org/FATF_risk_assessment.pdf) (дата звернення : 05.04.2015).

120. Оціночний Звіт щодо другого раунду моніторингу 8 грудня 2010 р. [30.05.2017] Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції. URL : [http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=2A19E620124AEE6A1FAD8314513B6B61?art\\_id=47670&cat\\_id=46352](http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=2A19E620124AEE6A1FAD8314513B6B61?art_id=47670&cat_id=46352).

121. П'ясецька-Устич С. В. Теоретичні аспекти аналізу корупції як системного явища в сучасній українській економіці. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Вип. 28-1. С. 19–26.

122. Павелків С. Р. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 22 с.

123. Пастух І. Д. Класифікація конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2019. Т. 3. С. 94–99.

124. Пиголенко І. В. Хабарництво як соціальний феномен сучасного суспільства. *Вісник Національного технічного університету України «КПІ». Серія «Політологія. Соціологія. Право»*. 2009. № 4. С. 113–121.

125. Пишна А. Г. Деякі аспекти проведення спеціальної перевірки відносно осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 4. С. 104–106.

126. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 20 с.

127. Побережний В. В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади. URL : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10pvvodv.pdf> (дата звернення : 04.04.2021).

128. Подоляка С. А. Адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії корупції в органах прокуратури в Україні. *Форум права*. 2017. № 3. С. 160–165. URL : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_3\\_29.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_3_29.pdf) (дата звернення : 04.04.2021).

129. Політова А. С. Борьба с коррупцией в органах внутренних дел. *Реформування органів внутрішніх справ: проблеми та перспективи (вітчизняний і зарубіжний досвід)* : мат-ли Міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 28–29 берез. 2014 р. Дніпропетровськ : ДДУВС, 2014. С. 81–83.

130. Політова А. С. Поняття корупції: проблеми визначення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–2. С. 268–272.

131. Положення про Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, затверджене наказом Директора НАБУ від 29.11.2019 № 142.

132. Порядок здійснення перевірок на добросовісність та моніторингу способу життя працівників Національного агентства з питань запобігання корупції, затверджений наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 24.12.2020 № 595/20.

133. Правовий захист викривачів : наук. видання ; за заг. ред. О. В. Нестеренко, О. Ю. Шостко. Харків : Права людини, 2016. 94 с.

134. Практичні вказівки щодо впровадження фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) в органах державної влади України / Я. ван Тайнен та ін. Київ : Європейський інститут державного управління та аудиту, 2015. 57 с.

135. Приходченко Л. Щодо сутності поняття «ефективність» в системі демократичного врядування. *Актуальні проблеми державного управління*. 2007. Вип. 3 (31). С. 57–65.

136. Про внесення змін до Методичних рекомендацій щодо підготовки антикорупційних програм органів влади: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2017 № 1531.

137. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. Дата оновлення : 30.12.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text> (дата звернення : 04.04.2021).

138. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Дата оновлення : 06.01.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення : 04.04.2021).

139. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Дата оновлення : 04.03.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення : 04.04.2021).

140. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах : наказ Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995. URL : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MF12080.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MF12080.html) 11 (дата звернення : 04.04.2021).

141. Про затвердження Порядку здійснення перевірок на доброчесність та моніторингу способу життя працівників Національного агентства з питань запобігання корупції : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 24.12.2020 № 595/20. URL : <https://nazk.gov.ua/uk/documents/nakaz-595-20-za-24-12-2020-pro-zatverdzhennya-poryadku-zdijsnennya-perevirok-na-dobrochesnist-ta-monitoringu-sposobu-zhyttya-pratsivnykiv-natsionalnogo-agentstva-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi-2/?hilite=>(дата звернення : 04.04.2021).

142. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. Дата оновлення : 01.01.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%E2%F0#Text> (дата звернення : 04.04.2021).

143. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. Дата оновлення : 16.09.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> (дата звернення : 04.04.2021).

144. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : Постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-IX#Text> (дата звернення : 04.04.2021).

145. Проневич О. С. Довіра населення як критерій оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів. *Форум права*. 2015. № 4. С. 225–231. URL : [http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_4\\_41.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_4_41.pdf). (дата звернення : 04.04.2021).

146. Прохоренко О. Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. наук з держ. управ. : 25.00.03. Київ, 2004. 206 с.

147. Рекомендації міжнародних експертів Програми «Building Integrity Program» за результатами самооцінки у 2019 році. URL : [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/zvit\\_.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/zvit_.pdf) (дата звернення : 04.04.2021).

148. Рішення Європейського Суду з прав людини. *Guja v. Moldova* № 14277/04 від 12.02.2008. URL : [http://www.conventious.ru/view\\_base.php?id=8840](http://www.conventious.ru/view_base.php?id=8840) (дата звернення : 04.04.2021).

149. Рішення Конституційного Суду України від 16 вересня 2020 року № 11-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (справа № 1-19/2020(345/20)). URL : [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/11\\_p\\_2020.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/11_p_2020.pdf) (дата звернення : 04.04.2021).

150. Рішення Конституційного Суду України від 28 серпня 2020 року № 9-р/2020 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу

Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» (справа № 1-9/2020(197/20). URL : [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/9\\_p\\_2020.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/9_p_2020.pdf) (дата звернення : 04.04.2021).

151. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 19 с.

152. Романов М. В. Основні засади запобігання корупції. Харків : ТОВ «Видавництво „Права людини“», 2017. 176 с.

153. Рубцов В. П., Перинська Н. І. Державне управління та державні установи : навч. посіб. для дистанц. навч. ; за ред. д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна. Київ : Університет «Україна», 2008. 440 с.

154. Руководство по демократическим основам полицейской деятельности / ОБСЕ. Вена, 2006. URL : <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/23805.pdf> (дата звернення : 04.04.2021).

155. Рябкова О. В. Сутність результативності та ефективності діяльності підприємства. URL : [http://mev-hnu.com/load/2013/7\\_konkurentnij\\_potencial\\_pidpriemstva\\_metodi\\_ta\\_mekhanizmi\\_pidvishhennja/37-1-0-246](http://mev-hnu.com/load/2013/7_konkurentnij_potencial_pidpriemstva_metodi_ta_mekhanizmi_pidvishhennja/37-1-0-246) (дата звернення : 04.04.2021).

156. Синчук В. Л. Види державного контролю за діяльністю органів прокуратури. *Європейські перспективи*. 2014. № 7. С. 84–89. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe\\_2014\\_7\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2014_7_17) (дата звернення : 04.04.2021).

157. Системи управління щодо протидії корупції. Вимоги та настанови щодо застосування : ДСТУ ISO 37001:2018 (ISO 37001:2016, IDT). [Чинний від 2020-01-01]. Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2019. 54 с. (Національний стандарт України).

158. Скомаров О. В., Рибалка Н. О. Діяльність Національного антикорупційного бюро України: адміністративно-правові аспекти : моногр. Київ : АртЕк, 2017. 209 с.

159. Скулиш Є. Явище корупції : теоретико-правовий аспект. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 2. С. 93–99.
160. Смук М. М. Моніторинг способу життя. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2016. № 12. С. 32–35. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju\\_2016\\_12\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju_2016_12_13) (дата звернення : 04.04.2021).
161. Соловйов В. М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : моногр. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. 508 с.
162. Спеціалізовані інституції у боротьбі проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку ; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії ; OECD, 2007. URL : <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf> (дата звернення : 04.04.2021).
163. Сподарик В. М., Хотнянська Н. Ю. Аудит ефективності – нова форма державного фінансового контролю в Україні. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка»*. 2010. Спецвип. 29. Ч. 1 : Удосконалення обліку, аналізу, аудиту і звітності в сучасних умовах глобалізаційних процесів у світовій економіці. С. 338–343. URL : <https://nabu.gov.ua/novyny/nabu-oprylyudnyuye-rezultaty-mizhnarodnoyi-ekspertnoyi-ocinky-diyalnosti-byuro> (дата звернення : 04.04.2021).
164. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підруч. / О. С Захарова та ін. ; відп. ред. В. Маляренко. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 376 с.
165. Сухінін Д. В. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 3 (14). С. 283–294.
166. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : моногр. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 467 с.
167. Тацій В. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. *Вісник Академії правових наук*

*України*: зб. наук. праць ; редкол. : В. Я. Тацій та ін. Харків : Право, 2012. № 4 (71). С. 6.

168. Теорія держави і права. Академічний курс : підруч. ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ, 2006. 688 с.

169. Терещук О. В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2000. 177 с.

170. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ : Основи, 2002. 750 с.

171. Ткаченко О. В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 208 с.

172. Ткаченко О. В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : 2008. 20 с.

173. Ткачова О. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 2. С. 30–37. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2013\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_6) (дата звернення : 04.04.2021).

174. Тофтул М. Г. Сучасний словник з етики. Житомир : Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2014. 416 с.

175. Трепак В. М. Особливості дефініції поняття «корупція». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 4 (97). С. 181–196.

176. Тучак Р. М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією : дис. канд. юрид. : 12.00.07. Харків, 2007. 198 с.

177. Управління органами Національної поліції України : підруч. / О. М. Бандурка та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; передм. В. В. Сокурєнка. Харків: Стильна типографія, 2017. 580 с.

178. Управління ризиками банків : моногр. : у 2 томах. / А. О. Єпіфанов та ін. ; за ред. д-ра екон. наук, проф. А. О. Єпіфанова і д-ра екон. наук, проф.

Т. А. Васильєвої. Суми : ДВНЗ УАБС НБУ, 2012. Т. 1: Управління ризиками базових банківських операцій. 283 с.

179. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 04.11.1999. URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_102) (дата звернення : 04.04.2021).

180. Черней В. В., Шаповалов О. О. Актуальні проблеми реалізації державної антикорупційної політики. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 11–22. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknvvs\\_2016\\_4\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknvvs_2016_4_3) (дата звернення : 04.04.2021).

181. Чібісов Д. О. Адміністративно-правовий статус Національного антикорупційного бюро України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2019. 167 с.

182. Шатрава С. О. Адміністративно-правові засади запобігання корупції в органах Національної поліції України : автореф. дис. д-ра юрид. наук. 12.00.07. Харків, 2017. 47 с.

183. Шатрава С. О. Запобігання корупції в діяльності органів національної поліції як необхідна складова антикорупційної політики держави. *Форум права*. 2017. № 5. С. 427–434. URL : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_5\\_67.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_67.pdf) (дата звернення : 04.04.2021).

184. Шатрава С. О. Внутрішньовідомчий контроль за діяльністю органів Національної поліції як складова мінімізації корупційного ризику. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 146–149. URL : [http://lsej.org.ua/1\\_2018/42.pdf](http://lsej.org.ua/1_2018/42.pdf) (дата звернення : 06.04.2021).

185. Шатрава С. О. Мінімізація корупційних ризиків в юрисдикційній та контрольно-наглядівій діяльності органів Національної поліції. *Право.ua*. 2018. № 1. С. 1219.

186. Шатрава С. О. Теорія і практика запобігання корупції в органах Національної поліції України: адміністративно-правове дослідження : моногр. Харків : Діса плюс, 2016. 439 с.

187. Шевчук Г. В. Провадження у справах про порушення правил щодо карантину людей. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 2(20). С. 40–45.

188. Щодо правового статусу викривача: роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 23.06.2020 № 5. URL : <https://nazk.gov.ua/uk/documents/shhodo-pravovogo-statusu-vykryvacha/> (дата звернення : 04.04.2021).

189. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : підруч. / 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.

190. Яременко С., Яременко О. Антикорупційна програма як інструмент антикорупційного менеджменту державної організації. *Держслужбовець*. 2016. № 1. URL : <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/january/issue-1/article-14777.html> (дата звернення : 04.04.2021).

191. Ярмиш О., Мельник Р. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 144–155. URL : <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/6-2015/yarmysh.pdf> (дата звернення : 04.04.2021).

192. Яцків І. І. Загальні положення протидії корупції: адміністративно-правовий аспект. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2009. Вип. 21. С. 88–94.

## ДОДАТКИ

**ЗАТВЕРДЖУЮ**  
 Директор Національного  
 антикорупційного бюро України

А.Ситник

2021 року



## АКТ

**впровадження результатів дисертаційного дослідження Осипчука Романа Сергійовича на тему: «Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції у Національному антикорупційному бюро України» у практичну діяльність Національного антикорупційного бюро України**

Комісія у складі: Першого заступника Директора Національного антикорупційного бюро України Углави Г.Г., заступника Директора Національного антикорупційного бюро України Новака А.М. склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження Осипчука Р.С. за темою: «Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції у Національному антикорупційному бюро України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії (спеціальність – 081 – Право) успішно використовуються у практичній діяльності НАБУ та відображають вагомий вклад дисертанта, який є керівником підрозділу внутрішнього контролю, у розбудову та розвиток у НАБУ ефективної системи антикорупційного менеджменту, відповідність якої кращим світовим практикам, зокрема, вимогам міжнародного стандарту ISO 37001:2016 (Anti-bribery management systems - Requirements with guidance for use) підтверджено висновками зовнішніх аудитів, а також відзнакою світового лідера в галузі сертифікації систем корпоративного управління PESC Group Inc, копії яких додаються до Акту.

Так, результатом впровадження як особистих напрацювань Осипчука Р.С., так і очолюваних ним робочих груп (проектних команд) стала розробка цілого масиву нормативно-розпорядчих актів НАБУ з антикорупційної тематики, зокрема, Положення про управління внутрішнього контролю, яке

серед іншого містить докладний опис таких антикорупційних процедур, як моніторинг способу життя та перевірки на добросовісність працівників НАБУ; Кодексу професійної етики працівників НАБУ, який є невід'ємною складовою дієвої системи антикорупційних заходів та відповідає кращим світовим практикам; Антикорупційної програми Національного бюро та низки інших документів, які регламентують основні напрямки діяльності у сфері запобігання та протидії корупції, у тому числі з питань врегулювання конфлікту інтересів та взаємодії з викривачами корупції.

Матеріали, надані Осипчуком Р.С. для впровадження у практичну діяльність:

1. Осипчук Р.С. Особливості адміністративно-правового статусу національного антикорупційного бюро України. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. № 1. Т. 4. С. 15-169

2. Осипчук Р.С. Заходи внутрішнього контролю за дотриманням працівниками Національного антикорупційного бюро антикорупційного законодавства. Юридичний науковий електронний журнал. 2018. №2. С. 273-276

3. Осипчук Р.С. Загальна характеристика системи антикорупційного менеджменту Національного антикорупційного бюро України. Прикарпатський юридичний вісник. 2019. №1. Т.2. с. 109-113,

4. Осипчук Р. Громадський контроль, як вид заходів зовнішнього контролю за Національним антикорупційним бюро України. Юридичний вісник. 2020. № 6. С. 381-388.

Члени комісії дійшли спільного висновку, що представлені Осипчуком Р.С. матеріали дослідження засвідчують комплексний та системний підхід дослідника до визначення оптимальної моделі антикорупційного менеджменту, який здатний забезпечити цілісність, інституційну незалежність та операційну спроможність НАБУ в умовах зовнішнього тиску, викликів та загроз, спрямованих на послаблення його антикорупційного потенціалу. Висновки та пропозиції автора є слушними та становлять практичний інтерес для НАБУ, оскільки ґрунтуються на значному обсязі опрацьованого теоретичного та

емпіричного матеріалу, кращих практиках, позиціях ЄСПЛ щодо підстав та процедурних особливостей застосування адміністративно-правових заходів запобігання та протидії в органах державної влади .

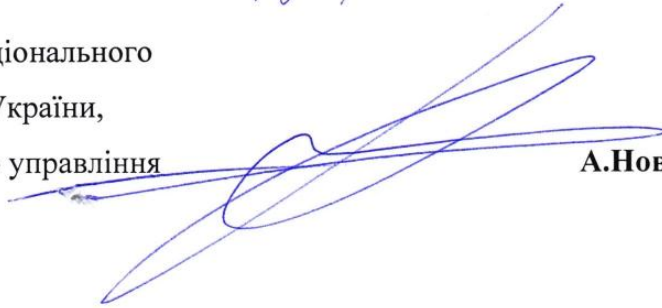
Члени комісії:

Перший заступник Директора Національного  
антикорупційного бюро України



**Г.Углава**

Заступник Директора Національного  
антикорупційного бюро України,  
доктор наук з державного управління



**А.Новак**

**Порівняльна таблиця спільних і відмінних ознак положень стандартів, а також розроблених на їхній підставі методологій у частині визначення понять ризику та ризик-менеджменту (управління ризиками)**

<b>Стандарт / методичні рекомендації / НПА організації внутрішнього контролю</b>	<b>Сутність стандарту (сутність методики)</b>	<b>Поняття ризику</b>	<b>Поняття ризик-менеджменту (управління ризиками)</b>
Комплексні основи ризик-менеджменту в межах усієї компанії (COSO II)	Містить рекомендації менеджменту з питань оцінки, опису та вдосконалення систем внутрішнього аудиту, представлена загальна модель внутрішнього аудиту, в порівнянні з якою компанії та організації можуть оцінити власні системи управління. У цьому документі описано концептуальні основи управління ризиками підприємств, міститься детальна інформація та рекомендації стосовно створення корпоративної	Події, вплив яких є негативним, що перешкоджає створенню або призводить до зниження вартості	Процес, який здійснюють рада директорів, менеджери й інші співробітники та який розпочинається під час розроблення стратегії і впливає на діяльність організації загалом. Спрямований на виявлення подій, які можуть вплинути на організацію, та управління пов'язаним з цими

	системи ризик-менеджменту в межах підприємства		подіями ризиком, а також контроль за тим, щоб не було перевищено ризик-апетит організації та надавалась розумна гарантія досягнення цілей організації
Стандарт з ризик-менеджменту Федерації європейських асоціацій ризик-менеджменту (FERMA)	Ризик-менеджмент розглядається як центральна складова стратегічного управління підприємством та (або) проектами, завданням якої є ідентифікація ризиків та управління ними. Документ містить основні визначення, пояснює внутрішні та зовнішні фактори ризику, процеси управління ризиками, методологію та технологію оцінювання ризиків, загальні обов'язки ризик-менеджера, а також рекомендації щодо створення системи управління ризиками на підприємстві	Поєднання ймовірності події та її наслідків	Процес, за допомогою якого організація системно аналізує ризики кожного виду діяльності з метою максимальної ефективності кожного кроку і, відповідно, усієї діяльності загалом

<p>ISO 31000:2018 Управління ризиками. Принципи та рекомендації</p>	<p>Містить принципи та загальні вказівки з виявлення ризиків і ефективного управління ними. Цей стандарт надає загальне розуміння того, як розробити, впровадити та підтримувати ефективну систему управління ризиками в межах галузі, підприємства тощо</p>	<p>Вплив невизначеності на цілі організації. Вплив розглядається як відхилення від очікувань з позитивними або негативними наслідками</p>	<p>Скоординовані дії з управління організацією із урахуванням ризика</p>
<p>Методологія оцінювання корупційних ризиків НАЗК</p>	<p>Визначено комплекс правил і процедур щодо оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, в яких згідно з частиною першою статті 19 Закону України «Про запобігання корупції» приймаються антикорупційні програми</p>	<p>Ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей і завдань</p>	<p>Не міститься</p>
<p>Посібник з оцінки корупційних ризиків та розробки планів протидії</p>	<p>Вміщено методику для оцінювання корупційних ризиків і розроблення планів протидії корупції в діяльності державних і приватних установ.</p>	<p>Ймовірність виникнення та наслідки від корупційного вчинку</p>	<p>Скоординовані дії, спрямовані на контроль і запобігання корупційним ризикам</p>

корупції USAID	Підходи для оцінки ризиків ґрунтуються на вимогах міжнародного стандарту ISO/IEC 31000:2009		
Основні засади здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2018 р. № 1062	Визначено принципи й елементи внутрішнього контролю, окреслено питання організації та здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх установах і на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління таких розпорядників бюджетних коштів	Можливість настання події, що матиме вплив на здатність установи виконувати завдання і функції та досягати визначеної мети (місії), стратегічних та інших цілей діяльності установи	Діяльність керівництва та працівників установи з ідентифікації ризиків, проведення їхнього оцінювання, визначення способів реагування на ідентифіковані й оцінені ризики, здійснення перегляду ідентифікованих та оцінених ризиків для виявлення нових і таких, що зазнали змін

**Порівняльна таблиця щодо нормативної регламентації положень щодо  
моніторингу способу життя**

<b>Джерело</b>	Закон України «Про судоустрій і статус суддів»	Закон України «Про запобігання корупції»	Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»	Закон України «Про Державне бюро розслідувань»
<b>Мета</b>	Встановлення відповідності рівня життя судді наявному у нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам <b>(ч. 1 ст. 59)</b>	Встановлення відповідності рівня життя суб'єктів декларування наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого	Встановлення відповідності рівня життя працівника майну і доходам цього працівника та його членів сім'ї згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що подається ним відповідно до закону	не визначено

		самоврядування , що подається відповідно до цього Закону <b>(ч. 1 ст. 51)</b>	<b>(ч. 1 ст. 29)</b>	
<b>Підстава</b>	Може бути проведений на вимогу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Вищої ради правосуддя та в інших випадках, визначених законом <b>(ч. 2 ст. 59)</b>	Інформація, отримана від фізичних та юридичних осіб, а також із засобів масової інформації та інших відкритих джерел інформації, яка містить відомості про невідповідність рівня життя суб'єктів декларування задекларованим ними майну і доходам <b>(ч. 2 ст. 59)</b>	Не визначено	Не визначено

<b>Суб'єкт здійснення моніторингу</b>	Орган, який відповідно до закону здійснює моніторинг способу життя судді <b>(ч. 3 ст. 59)</b>	<b>НАЗК (п. 8 ч. 1 ст. 11)</b>	Підрозділи внутрішнього контролю НАБУ <b>(п. 3 ч. 2 ст. 27)</b>	Підрозділ внутрішнього контролю ДБР <b>(п. 3 ч. 2 ст. 24)</b>
<b>Наслідки</b>	Орган, який відповідно до закону здійснює моніторинг способу життя судді, зобов'язаний	Встановлення невідповідності рівня життя суб'єкта декларування задекларованим майну і	Встановлення невідповідності рівня життя працівника НАБУ майну і доходам цього працівника та	Не визначено

	<p>надіслати відповідну інформацію за результатами моніторингу невідкладно після завершення його проведення, але не пізніше тридцяти днів з моменту отримання відповідної вимоги. Результати моніторингу способу життя судді можуть також використовуватися для оцінки дотримання суддею правил суддівської етики <b>(ч. 4 ст. 59)</b>. Інформація, отримана за результатами моніторингу способу життя</p>	<p>доходам є підставою для здійснення повної перевірки його декларації. У разі встановлення невідповідності рівня життя Національним агентством надається можливість суб'єкту декларування протягом десяти робочих днів надати письмове пояснення за таким фактом. У разі виявлення за результатами моніторингу способу життя ознак корупційного правопорушення або правопорушення</p>	<p>його членів сім'ї є підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності <b>(ч. 3 ст. 29)</b></p>	
--	--	--	---	--

	судді, включається до суддівського досьє <b>(ч. 5 ст. 59)</b>	я, пов'язаного з корупцією, Національне агентство інформує про них спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції <b>(ч. 4 ст. 51)</b>		
<b>Порядок проведення</b>	Не визначено	Визначається НАЗК <b>(ч. 3 ст. 51)</b>	Визначається Директором НАБУ <b>(ч. 2 ст. 29)</b>	Не визначено
<b>Застереженн я щодо проведення</b>	Не визначено	Здійснюється із додержанням законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканніст ь особистого і сімейного життя особи <b>(ч. 3 ст. 51)</b>	Здійснюється із додержанням законодавства про захист персональних даних та не повинен передбачати надмірного втручання у право на недоторканність особистого і сімейного життя особи <b>(ч. 2 ст. 29).</b> При призначенні	При призначенні на посаду у Державне бюро розслідувань особа повідомляєтьс я про можливість проведення щодо неї моніторингу способу життя <b>(п. 3 ч. 2 ст. 15)</b>

			на посаду у Національному бюро особа повідомляється про можливість проведення щодо неї моніторингу способу життя <b>(п. 3 ч. 2 ст. 13)</b>	
--	--	--	---	--