

УДК 351.743(477)

**Титко Анна Василівна,**  
науковий співробітник  
відділу організації науково-дослідної роботи  
Національної академії внутрішніх справ,  
лейтенант міліції



## СИСТЕМА СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ – ДОЦІЛЬНІСТЬ РЕФОРМИ

*В цій статті зроблена спроба проаналізувати європейські інституції боротьби з корупцією через призму положення законопроекту про Національне антикорупційне бюро. Наведено недоліки процесуального статусу цього органу та правового порядку його функціонування в контексті гармонізації законодавства з європейськими нормами.*

**Ключові слова:** спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, Національне антикорупційне бюро, корупційне правопорушення, багатоцільові агентства, інституції із запобігання корупції, служба боротьби проти корупції.

**Постановка проблеми.** Шляхи удосконалення боротьби з корупційними правопорушеннями набрали з роками нових форм. Наша держава зіткнулася з катастрофічними масштабами поширення корупційних правопорушень.

Але як показує багаторічний досвід напрацювань інших країн ця боротьба не буде ефективною без створення незалежного органу з розслідування корупційних правопорушень. Починаючи з 2008 року вживалися заходи щодо створення постійного органу, відповідального за забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики, попередження корупції та координації відповідної діяльності, але усі спроби залишилися ефемерними та не знайшли міцного підґрунтя для вкорінення. Таким чином, корупція продовжила поширювати свій вплив далі у всі сфери життя українського суспільства.

Актуальним стає вирішення питання вдосконалення інституційної моделі та існуючої спеціалізації в протидії корупції.

Необхідність створення дієвого механізму боротьби з корупцією було визначено і низкою нормативних договорів, серед яких ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, рекомендації Україні з боку міжнародних організацій Стамбульський план дій Організації економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) та Групи держав проти корупції (ГРЕКО).

Відповідно до Рекомендації 2.9., прийнятої за підсумками другого раунду оцінювання в рамках Стамбульського плану дій ОЕСР в Україні було рекомендовано створити автономний спеціалізований орган з антикорупційних розслідувань [5].

Для кращого розуміння глибини проблеми здійснимо короткий екскурс до історичних витоків створення спеціального органу з розслідування корупційних правопорушень. Указом Президента України № 80/2008 від 1 лютого 2008 року «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики» на Міністерство юстиції України було покладено запровадження посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, який би діяв у складі



Міністерства юстиції. Така пропозиція знайшла підтримку і схвалення з боку Парламентської асамблеї Ради Європи, яка рекомендувала Україні створення відповідного органу [1].

Для забезпечення діяльності Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики в Секретаріаті Кабінету Міністрів було створено самостійний структурний підрозділ – Бюро з питань антикорупційної політики. Основним завданням Бюро було організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення діяльності Урядового уповноваженого з підготовки пропозицій щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики.

Створення посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та Бюро з питань антикорупційної політики було схвалено європейськими інституціями, які здійснюють моніторинг антикорупційної діяльності – групою держав проти корупції Ради Європи (ГРЕКО) та Антикорупційною мережею Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Однак, в результаті адміністративної реформи, що розпочалася у 2010 році і передбачала скорочення вдвічі персоналу центральних органів виконавчої влади посади Урядового уповноваженого і Бюро були ліквідовані. Таким чином на державному рівні було ліквідовано органи, відповідальні за моніторинг, контроль та реалізацію антикорупційного законодавства і антикорупційної стратегії. Як бачимо, попередні спроби створення спеціального органу по боротьбі з корупцією в силу об'єктивних обставин не увінчалися успіхом. Тому на часі питання створення дієвої ланки державного апарату здатного здійснювати системну роботу по реалізації антикорупційної програми, яким і повинне стати Національне антикорупційне бюро.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемою розробки органу з розслідування корупційних діянь займалося багато науковців, серед яких необхідно виділити: І. В. Басанцова, Ю. М. Бажала, С. І. Бобира, І. У. Белобжецького, О. Д. Василика, О. А. Долгого, О. П. Кириленка, Є. В. Калюгу, М. П. Мельника, І. Б. Стефаника, В. М. Федосова, В. О. Шевчука, Ф. О. Ярошенка, Б. Ф. Усача та інших.

**Постановка завдання.** Мета статті розглянути доцільність запровадження Національного антикорупційного бюро України через призму європейського досвіду та проаналізувати переваги та недоліки функціонування цього органу в контексті реформування органів кримінальної юстиції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ставши активним учасником євроінтеграційних процесів, Україна розпочала поступовий процес реформування правової системи. З ратифікацією Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом інтенсифікувалися процеси боротьби з корупцією у всіх її проявах, адже однієї із статей цієї Угоди встановлюється необхідність боротьби зі злочинністю та корупцією. Що свідчить про дотримання вимог Конвенції ООН проти корупції та інших міжнародно-правових актів. Прийняті міжнародні договори вимагають від держав-учасниць створити спеціалізовані органи для боротьби і запобігання корупції. Так, Конвенція ООН проти корупції вимагає наявності двох типів антикорупційних інституцій: орган або органи, що запобігають корупції; орган, органи або особи, які спеціалізуються на боротьбі проти корупції за допомогою правоохоронних заходів [3].

Аналіз світового досвіду демонструє, що сьогодні існують такі типи органів по боротьбі з проявами корупції: багатоцільові агентства, які мають правоохоронні повноваження та превентивні функції; служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів; інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій.

Перший тип є яскравим прикладом зосередження у межах одного органу всіх основних функцій із запобігання і боротьби проти корупції розроблення політики, аналітична діяльність, технічна допомога з питань попередження, взаємодія із громадянським суспільством та інформування, моніторинг, розслідування. Цей приклад представлений Незалежною комісією проти корупції в Гонконзі та Бюро з розслідування корупційної діяльності в Сінгапурі, Спеціальною службою розслідувань в Литві, Бюро із запобігання та боротьби проти корупції в Латвії, Незалежною комісією проти корупції в Австралії.

У межах другого типу існують різні форми спеціалізованих органів, які відповідають за виявлення і розслідування корупції. У деяких країнах усі три функції об'єднуються в рамках одного відомства. Ця модель є, мабуть, найпоширенішою у країнах Західної Європи. Такими прикладами є Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та навколишнього середовища, Центральне управління боротьби проти корупції в Бельгії, Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією в Іспанії, Управління з припинення корупції та організованої злочинності в Хорватії, Національний антикорупційний директорат в Румунії та Центральне управління розслідування в Угорщині.

Третій тип займається інформаційно-аналітичною та роз'яснювальною роботою у сфері боротьби проти корупції, проведенням навчання і надання консультацій різним відомствам про ризик корупції, можливі заходи для її попередження та інші функції. Ці відомства, які здійснюють контроль за деклараціями про доходи посадових осіб, можуть мати право доступу до конфіденційної інформації. Інституції, створені за цією моделлю, функціонують у Франції – Центральна служба із запобігання корупції, в Албанії – Антикорупційна моніторингова група, на Мальті – Постійна комісія проти корупції, у Сербії і Чорногорії – Антикорупційне управління, в США – Управління з урядової етики, в Індії – Центральна служба пильності, на Філіпінах – Офіс омбудсмена [4].

Проект Закону України «Про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції» (реєстраційний номер № 5085) регламентує нову систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, які будуть безпосередньо здійснювати у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень [3].

В даному випадку під корупційними правопорушеннями слід розуміти кримінальні правопорушення. Відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» під корупційними правопорушеннями слід розуміти умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особами, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; фізичні особи, посадові особи та працівники юридичних осіб – у разі одержання неправомірної вигоди; особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції спрямовують свою діяльність на забезпечення невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, шкоди, завданої такими правопорушеннями.



В цьому законопроекті систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції розуміють як взаємопов'язаний комплекс органів прокуратури, Національного антикорупційного бюро та спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ.

Цей орган має боротися з проявами корупції в першу чергу серед високопосадовців 1-3 категорій: прем'єр-міністр, міністри, депутати, керівники центральних органів виконавчої влади, керівники обласних адміністрацій та інших осіб, які мають державно-владні функції.

Якщо функції прокуратури та спеціальних підрозділів є зрозумілими, то постає питання діяльності новоутвореного Національного бюро. Основними завданнями цього бюро визначають протидію кримінальним корупційним правопорушенням, вчинених вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що становлять загрозу національній безпеці. Априорі стає зрозумілим, що до Бюро переходять функції кримінального переслідування за кримінальні корупційні правопорушення, які раніше були покладені на органи внутрішніх справ. При цьому функції з розслідування адміністративних корупційних правопорушень зберігаються за підрозділами міліції, тобто фактично представники Національного бюро перебрали на себе повноваження правоохоронних органів щодо корупційних правопорушень, залишивши за останніми право розслідувати лише ті, за які передбачено адміністративну відповідальність.

Корупційними злочинами відповідно до цього законопроекту слід вважати злочини – привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 Кримінального кодексу України); протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації (стаття 206<sup>2</sup> Кримінального кодексу України); легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (стаття 209 Кримінального кодексу України); нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210 Кримінального кодексу України); видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону (ст. 211 Кримінального кодексу України); підкуп працівника державного підприємства, установи чи організації (ст. 354 Кримінального кодексу України); зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 Кримінального кодексу України); прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 Кримінального кодексу України); незаконне збагачення (ст. 368<sup>2</sup> Кримінального кодексу України); пропозиція або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 Кримінального кодексу України); зловживання впливом (ст. 369<sup>2</sup> Кримінального кодексу України); викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 410 Кримінального кодексу України) [5].

У той самий час адміністративні корупційні правопорушення залишаються у підслідності органів внутрішніх справ. Стає незрозумілим для чого законодавцю потрібно розпорозувати функції з розслідування корупційних правопорушень між органами внутрішніх справ та Національним бюро, фактично створюючи колапс дубляжу. Можливо, це недоопрацювання, або ж спеціально спланований захід для створення касти еліти, що забезпечуватиме відмивання доходів привілейованих класів.



Національне бюро не передбачає розслідування адміністративних корупційних правопорушень у зв'язку з тим, що його увага буде звернута на високопосадову корупцію та корупційні правопорушення, що завдають особливо велику шкоду захищеним законом інтересам.

На нашу думку, доцільно додати до компетенції Національного бюро і розслідування адміністративних корупційних правопорушень, передбачених Главою 13-А КУпАП, оскільки до сфер повноважень цього органу варто віднести і менш значні правопорушення, що пов'язані з корупцією.

Незрозумілим залишається положення статті 16 законопроекту, де йдеться про працівників Національного бюро. У ній зазначається, що кваліфікаційні вимоги до професійної придатності визначаються Директором Національного бюро. Не можна не зазначити про волюнтаризм, що буде панувати у зв'язку з необмеженою свободою, яка буде знаходитися в руках директора цієї установи. Історично є доведеним той факт, що суб'єктивізм керівника поширюватиме корупцію всередині установи та породжуватиме завуальованість прийнятих кулуарних рішень, крім того буде порушено принцип прозорості, та неупередженості. Те ж саме можна сказати про створення в Національному бюро та його територіальних органах підрозділів внутрішнього контролю, які здійснюватимуть попередження та виявлення службових правопорушень працівників Національного бюро, проводитимуть щодо них службові розслідування, спеціальну перевірку кандидатів на посади в Національному бюро, перевірку працівників Національного бюро на добросовісність та моніторинг їх способу життя тощо. Керівники та працівники підрозділів внутрішнього контролю Національного бюро будуть призначатися на посаду та звільнятися з посади безпосередньо Директором Національного бюро.

Як можна говорити про незалежність проведення перевірки та службових розслідувань, коли суб'єктами, що будуть здійснювати ці заходи виступатимуть особи, що призначатимуться Директором бюро. З його вказівок та розпоряджень буде формуватися політика спеціального моніторингу, а це не гарантуватиме призначеним працівникам відсутності залежності та свободи у прийнятті рішення, що, в свою чергу, породжуватиме знову ж такі незаконні схеми впливу та приховування корупційних правопорушень.

Важко також дати оцінку статті 36 щодо застосування поліграфа як обов'язкової умови при працевлаштуванні кандидатів до Національного бюро. Застосування поліграфа не може апріорі вважатися показником вчинення корупційних правопорушень особою, оскільки, як зазначено у статті, результати психофізіологічного інтерв'ю із застосуванням поліграфа не можуть бути підставою для ініціювання кримінального провадження або провадження у справі про адміністративне правопорушення. Тому виникає закономірне питання про те, для чого проходити це інтерв'ю, якщо воно не матиме доказового значення.

Крім того, механізм функціонування цього апарату не пройшов належної перевірки та є лише запозиченням закордонного досвіду без попередніх процедур тестування у вітчизняному правовому полі. Також законодавцем не регламентований порядок проходження інтерв'ювання із застосуванням поліграфа. Ми вважаємо, що хибні показники цього апарату, не можна вважати підставою для відмови потенційному кандидату у займаній посаді, адже вірогідність механічної помилки при тестуванні досить висока.

**Висновки.** Таким чином, ми бачимо, що законопроект «Про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції» має низку положень, які носять суперечливий характер. Фактично Національне бюро буде ще одним експериментом





влади у сфері боротьби з корупцією, без належного механізму функціонування та регламентації з цілою низкою нових ідей без відповідного підтвердження на практиці. Починаючи з процесуального статусу Директора Національного бюро, який концентрує у своїх руках необмежену владу, та закінчуючи неопрацьованою процедурою прийняття на роботу до Національного бюро, цей законопроект не є готовим для запровадження у сферу правового регулювання.

Також відсутня чітка законодавча регламентація вирішення, які корупційні правопорушення повинне розслідувати Національне бюро. Виключивши адміністративну відповідальність, залишається проблема розслідування правопорушень, передбачених Главою 13-А КУпАП. Не розмежовано склади кримінальних правопорушень підслідних органам внутрішніх справ та Національному бюро.

Для усунення цих недоліків та уникнення номінальності цього закону варто, в першу чергу, розмежувати кримінальні та адміністративні корупційні правопорушення за критерієм підслідності, уніфікувати законодавчі акти про боротьбу з корупцією, розробити чітку концепцію корупційної стратегії з врахуванням європейського досвіду.

#### Список використаних джерел

1. Доповідач Моніторингового комітету ПАРЕ закликала Україну якнайшвидше затвердити проект урядової постанови «Деякі питання антикорупційної політики» // Новини Міністерства юстиції України за березень 2008 року. Офіційна Інтернет-сторінка Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/13692>.
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/c16>.
3. Про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції: проект Закону України № 5085 від 16.09.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/>.
4. Специализированные институты по борьбе с коррупцией: обзор моделей / [Г. Клеменчич, Я. Стусек, И. Гайка] // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>.
5. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan Second Round of Monitoring Ukraine Monitoring Report Adopted at the 9th Monitoring Meeting of the Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan on 8 December 2010 at the OECD Headquarters in Paris [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.oecd.org/dataoecd/3/1/55/46832397.pdf>.

#### **Тытко А. В Система специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции – целесообразность реформы**

*В статье предпринята попытка проанализировать европейские институты борьбы с коррупцией через призму положения законопроекта о Национальном антикоррупционном бюро. Приведены недостатки процессуального статуса этого органа и правового порядка его функционирования в контексте гармонизации законодательства с европейскими нормами.*

**Ключевые слова:** *специально уполномоченные субъекты в сфере противодействия коррупции, Национальное антикоррупционное бюро, коррупционное правонарушение,*

*многоцелевые агентства, институты по предотвращению коррупции, служба борьбы с коррупцией.*

***Tytko A. V. The system is specifically authorized subjects in the field of combating corruption – the appropriateness of reform***

*This article attempts to analyse the European institutions that combating corruption in the light of provisions of the bill of National Anti-Corruption Bureau. Showing the disadvantages the procedural status of the body and its functions in the context of harmonization legislation with the European standards.*

**Key words:** *specifically authorized actors in combating corruption, the National Anti-Corruption Bureau, corruption offense, multi-agency, institution for the Prevention of Corruption, Anti-corruption.*

