

## СУЧАСНІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО

Аналіз наявної роботи відповідними підрозділами щодо протидії корупційним правопорушенням у державі дозволяє стверджувати що замість попереджувальної роботи часто здійснюється реагування на окремі негативні явища та правопорушення, тобто по слідах того, що сталося, окрім цього, кожен суб'єкт попереджувальної роботи працює відокремлено від інших. Зараз протидія корупції не належить до компетенції жодного окремого правоохоронного органу. Спрямування основних зусиль на вдосконалення діяльності самостійних суб'єктів державного управління, а не на системну протидію й усунення причин та умов, що сприяють корупції, загострюють небезпеку корумпованості державного апарату.

Невизначеність компетенції суб'єктів управління щодо протидії корупції та тривала дискусія про створення єдиного антикорупційного органу в державі наочно засвідчують **актуальність** даної проблематики та необхідність її наукового розв'язання. Аналіз нормативно-правових новел та наукових поглядів щодо створення антикорупційного бюро і становить **мету** даної статті.

Проблема чіткого визначення кола суб'єктів протидії корупції існувала з моменту створення відповідного закону. Це обумовлено тим, що від конкретної правової фіксації переліку суб'єктів антикорупційної діяльності залежить її ефективність. З цього приводу М. І. Мельник зазначає, що ця проблема обумовлена двома моментами: по-перше, неоднозначним розумінням того, які саме підрозділи й посадові особи зазначених у ст. 4 Закону України «Про боротьбу з корупцією» державних органів мають безпосередньо застосовувати цей закон; по-друге, наскільки доцільним є розширення кола таких суб'єктів за рахунок нових органів, а також збереження функції боротьби з корупцією за деякими органами,

які на сьогодні включені до складу суб'єктів боротьби з корупцією [1, с. 252]. Існування цього закону передбачало поступову передачу повноважень щодо протидії корупції спеціально сформованому незалежному від відомчого впливу підрозділу – Національному бюро розслідувань. Але законодавець пішов зовсім іншим шляхом – множенням суб'єктів протидії цьому явищу. Так, антикорупційні функції одразу отримали підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, органів прокуратури України. Далі до суб'єктів протидії корупції були додані підрозділи податкової міліції (зміни до Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 лютого 1998 р.) і Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (зміни до Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 15 травня 2003 р.). Користуючись подібною логікою можна розширяти цей перелік безкінечно шляхом внесення відповідних поправок до ст. 4 Закону України «Про боротьбу з корупцією» [2]. Цікаво, що у вказаній статті закладена можливість створювати інші органи та підрозділи для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством. Така теза знайшла своє відображення в Указі Президента України «Про Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”», в якому доручається вивчити можливість «створення у більшості органів державної влади спеціальних підрозділів внутрішньої безпеки, які б забезпечували додержання вимог антикорупційного законодавства в цих органах» [3].

Виконання функцій протидії корупції існуючими правоохоронними органами різної підвідомчості або створення окремого підрозділу має свої переваги і недоліки. До недоліків наявної системи антикорупційних органів належать дублювання їх діяльності, суперництво між ними, значні фінансові витрати, не-

безпеку їх корумпованості. Як відзначається у звіті міжнародної організації GRECO, наявна система є нечіткою щодо того, хто що робить та перешкоджає проведенню єдиної політики протидії корупції через низький рівень координації між різними органами [4]. Створення окремого підрозділу має свої переваги; до них належить передусім власна спеціалізація та можливість громадськості оцінити результати діяльності такого органу, покласти відповідальність за недоліки у сфері протидії корупції на конкретних осіб і на конкретний орган тощо. Разом із тим, виникає небезпека зосередження монопольного права на всі розслідування справ про корупцію серед державних службовців 1–3 категорії, суддів, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівного складу правоохоронних органів, а також використання такого органу як засобу політичної розправи.

Створення єдиного антикорупційного органу, на думку багатьох фахівців, може стати альтернативним рішенням покращення протидії корупції в державі. На стадії визначення компетенції цього імовірного органу вже відбуваються гострі дискусії. Всі існуючі точки зору щодо компетенції такого органу можна згрупувати за двома напрямками:

1) на нього має бути покладено проведення оперативно-розшукової діяльності, адміністративне провадження і розслідування справ про злочини і корупційні діяння службових осіб у вищих ешелонах влади [5];

2) створений орган не виконуватиме правоохоронних функцій, він здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій, а також пропонуватиме нові стратегії та заходи з боротьби проти корупції. Він повинен мати необхідний рівень незалежності для здійснення ефективної моніторингової функції [6].

Така проблема за роки існування Закону України «Про боротьбу з корупцією» поступово змістилась від суто теоретичної дискусії до законодавчої ініціативи. Так, про потребу у врегулюванні в законодавчому порядку питання організації та діяльності подібного органу під назвою «Національне бюро розслідувань України» йде мова в Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 рр. [7]. У програмі «На шляху до доброчесності» також вказується на необхідність існування спеціально уповноваженого органу, до компетенції якого належало б вироблення єдиної антикорупційної політики на основі аналізу корупційних

ризиків [3].

На реалізацію подібних програм було направлено ряд законодавчих ініціатив, які доцільно проаналізувати.

Так, 4 вересня 2001 р. до Верховної Ради України надійшов проект Закону України «Про Національне бюро розслідувань», внесений народними депутатами України І. Б. Коліушком та В. І. Шишкіним. Проект Закону пропонує визначити правові засади створення та діяльності конкретного органу протидії корупції під назвою «Національне бюро розслідувань України». Національне бюро розслідувань України визначається як система органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, на яку покладається розслідування складних кримінальних справ, боротьба з корупцією та організованою злочинністю.

До компетенції Національного бюро розслідувань пропонувалось віднести: 1) здійснення оперативно-розшукових заходів, дізнання та досудового слідства у кримінальних справах, що віднесені кримінально-процесуальним законом до його підслідності; 2) боротьбу з корупцією та організованою злочинністю; 3) координацію діяльності органів дізнання та досудового слідства. Аналіз цього законопроекту виявив певні позитивні новели, до яких слід віднести створення єдиного повноваженого органу на базі слідчого апарату прокуратури, слідчих органів внутрішніх справ та Служби Безпеки України, що буде сприяти проведенню скоординованої та цілеспрямованої оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства в особливо важливих справах, пов'язаних із проявами корупції, а також тих, що становлять підвищену суспільну небезпеку, вчинені організованими групами. Проте цей законопроект не позбавлений і певних неточностей. Так, у проекті закону наводяться загальні цілі та завдання цього органу, але чітко не визначається коло питань, які віднесені до компетенції Національного бюро розслідувань.

Наступний законопроект «Про Державний комітет України протидії корупції» було внесено до Верховної Ради України 2006 р. У ньому до основних завдань Державного комітету України протидії корупції пропонувалось віднести: 1) організацію запобігання, своєчасного виявлення і припинення правопорушень, які пов'язані з корупцією; 2) розслідування у справах проти перших осіб держави. Для цього Державному комітету України пропонувалось дозволити провадити дізнання й досудо-

ве слідство в підслідних йому кримінальних справах щодо посадових осіб, посади яких віднесені до 1–3 категорій посад державних службовців, суддів і депутатів місцевих рад, сільських, селищних і міських голів, працівників контролюючих і правоохоронних органів; розглядати (розслідувати) справи про адміністративні корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені відповідними особами; отримувати від правоохоронних органів для використання в службовій діяльності оперативні матеріали та інформацію, здобуті під час здійснення оперативно-розшукових заходів і проведення досудового слідства, в тому числі офіційні матеріали тощо.

Із змісту проекту не зовсім зрозуміло, який статус матиме Державний комітет України протидії корупції. У проекті зазначено, що Комітет є правоохоронним органом спеціального призначення, але що це за «спеціальне призначення», у проекті не визначається. Також його автори не мають єдиної точки зору на те, з чим саме вони будуть вести боротьбу – із корупційним правопорушенням (адміністративним деліктом) або із соціальним явищем – корупцією. Така прогалина взагалі унеможливує утворення нового державного апарату.

Останній законопроект «Про Антикорупційне бюро України», який доцільно розглянути, був внесений народним депутатом України Г. Г. Москалем 2008 р. За змістом цього проекту передбачалось, що Антикорупційне бюро України має бути спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань протидії корупції, який забезпечує організацію та ведення системної протидії корупції в органах влади і державного управління та правопорушенням, що пов'язані з корупцією і становлять підвищену суспільну небезпеку життєво важливим інтересам держави та її громадян, поновлення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, усунення причин і наслідків вчинення корупційних діянь.

Для виконання своїх функцій автори передбачають надання бюро таких прав: безперешкодно і безоплатно одержувати інформацію з питань, що належать до його компетенції, з автоматизованих інформаційних і довідкових систем та банків даних міністерств, організацій, відомств; входити безперешкодно в будь-який час доби на територію і до примі-

щень підприємств, установ і організацій, в тому числі до пунктів пропуску через державний кордон України та зони митного контролю; вивчати документи й матеріали, в тому числі й такі, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію; заборонити на три доби розрахункові банківські операції по рахунках осіб, які підозрюються у вчиненні корупційних дій, з подальшим підтвердженням постановою суду; застосовувати непрямі методи для обчислення реальних доходів та витрат визначених осіб тощо. У законопроекті передбачена відповідальність за відмову посадовця без поважних причин у наданні допомоги працівникові Антикорупційного бюро України щодо реалізації його прав.

Хоча ця законодавча новела ґрунтовно розкриває права і повноваження органу, вона не позбавлена деяких недоліків. Перш за все, цей законопроект (як і попередні) неоднозначно встановлює правовий статус Антикорупційного бюро. З одного боку, цей орган має діяти у складі Міністерства внутрішніх справ України, з іншого – Антикорупційне бюро України підпорядковане Кабінету Міністрів України та підконтрольне Верховній Раді України. Таким чином, центральний орган виконавчої влади ніби діє у складі іншого центрального органу виконавчої влади.

Підсумовуючи тенденції щодо створення конкретного державного антикорупційного органу, слід вказати, що, на наш погляд, це недоцільно за таких обставин:

– утворення самостійного державного органу під час глибокої соціально-економічної кризи стане значним тягарем для бюджету країни;

– по друге, створення єдиного органу передбачає наявність такого соціального явища, яке: 1) занадто поширене (і таким залишиться тривалий час); 2) має тенденції до значного зростання. За таких передумов може скластись враження, що створення антикорупційного бюро гостро необхідне, оскільки корупція «становить загрозу національним інтересам і національній безпеці України» [8, ст. 7]. Але це констатація ситуації, а корупція – це явище, прояви якого з подальшим оздоровленням національної економіки, удосконаленням нормативно регулювання інститутів державної служби та місцевого самоврядування, європейською інтеграцією будуть зменшуватися.

## Література

1. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія / Мельник М. І. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.
2. Про боротьбу з корупцією : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
3. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» : указ Президента України від 11 верес. 2006 р.
4. Оціночний звіт по Україні. Спільні перший та другий раунди оцінювання // GRECO EVAL I-II Rep (2006) 2E. – Затверджено GRECO на 32-у пленарному засіданні (19-23 березня 2007 р., м. Страсбург). – 52 с.
5. Мишин Г. Необходим закон о борьбе с коррупцией в высших эшелонах власти / Г. Мишин // Уголовное право. – № 2. – 2002. – С. 132–134.
6. Кальман О. Г. Стан і перспективи організаційно-правового забезпечення протидії та запобігання корупції в Україні / О. Г. Кальман [Електроний ресурс] // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – Режим доступу : <http://www.mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal>. – Загол. з екрану.
7. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки : указ Президента України від 24 квіт. 1998 р. № 367/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 17. – Ст. 621.
8. Про основи національної безпеки України : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

*Надійшла до редколегії 20.07.2009*

## Анотації

Проаналізовано існуючі проблеми протидії корупції в державі, що виникають із неузгодженості правової системи відповідних суб'єктів. Акцентовано увагу на необхідності створення антикорупційного бюро.

Проанализованы существующие проблемы противодействия коррупции в государстве, возникающие из-за рассогласованности правовой системы соответствующих субъектов. Акцентируется внимание на необходимости создания антикоррупционного бюро.

Existing problems of corruption counteraction in the state, which appear because of legal system's mismatch of corresponding subjects are analyzed in the article. Special attention is paid to the necessity of Anticorruption Bureau creation.

---

УДК 342.6(477)

**Є. В. ПОНОМАРЕНКО,**

*аспірант*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

---

## СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

---

Євроінтеграційні прагнення України передбачають вирішення чималої кількості завдань, що є необхідною передумовою вступу України до Європейського Союзу. Їх розв'язання забезпечується, з одного боку, через участь у цьому процесі всієї системи органів державної влади, а також інституцій громадянського суспільства, а з іншого – завдяки використанню названими суб'єктами різних форм діяльності.

Найбільш значущою та важливою для забезпечення реалізації органами виконавчої влади євроінтеграційної політики української держави є їх діяльність, пов'язана з виданням нормативно-правових актів. Принциповість цього напрямку діяльності полягає в тому, що через видання нормативних актів вирішується

подвійне завдання: по-перше, здійснюється адаптація законодавства України до законодавства ЄС та, по-друге, створюються необхідні правові умови для євроінтеграційної діяльності органів виконавчої влади у тих сферах та з тих питань, які не отримали взагалі або отримали неповне законодавче регулювання.

Говорячи про адаптацію українського законодавства до законодавства ЄС, необхідно відзначити, що в даній сфері, незважаючи на те, що цією проблематикою протягом значного часу займаються такі науковці, як Г. П. Спур, А. Т. Комзюк, В. Я. Конопельський, К. М. Рудой, А. В. Савченко, М. М. Феськов та ін., існує значна кількість проблем, які, зрозуміло, знижують ефективність цього напрямку євроінтеграційної діяльності.