

УДК 343.12

*І. І. Коротич
аспірант**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ***ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ
НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ**

Незважаючи на визнання корупції в Україні загрозою для її національної безпеки та запровадження у зв'язку з цим низки організаційних, правових і практичних заходів, запобігти її руйнівному впливу на суспільно-економічні процеси в державі поки що не вдалося. Як і раніше, Україна сприймається як одна з найбільш корумпованих у світі держав. Тому основними завданнями держави на шляху подолання корупції є винайдення ефективних форм і способів боротьби з корупційними проявами та їм запобігання, одним із яких стало створення спеціалізованого органу – Національного антикорупційного бюро України.

Проблеми боротьби з корупцією досліджували у своїх працях вітчизняні фахівці в галузі права: П. Андрушко, В. Борисов, М. Вербенський, В. Гончаренко, Р. Гречанюк, М. Гуцалюк, В. Лисиченко, О. Новіков, Є. Скулиш, Є. Стрельцов, В. Чечерський, С. Шепетько та інші.

Утім питання функціонування Національного антикорупційного бюро України є недостатньо вивченими у вітчизняній науці адміністративного права, що зумовлено невеликим часовим проміжком створення зазначеного органу. Усе це надає невідкладної актуальності дослідженням адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро України.

Метою статті є визначення напрямів підвищення ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України, що вплине на зниження рівня корупції в Україні.

Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ, Національне бюро, Бюро) – це найбільший антикорупційний проект України. Важливо розуміти, що саме він задаватиме імпульс іншим реформам. Правильно налагоджений механізм розслідування справ і притягання вищих посадовців до кримінальної відповідальності забезпечить необхідну дисципліну в чиновників середньої та нижчої ланок.

Як зазначають фахівці Організації економічного співробітництва і розвитку, огляд діяльності спеціалізованих антикорупційних органів показує більше невдач, ніж успішних прикладів. Узагальнення такого негативного досвіду вказує на сім причин невдач у діяльності антикорупційних інституцій, а саме:

1) політичні чинники – відсутність реальної політичної волі;

2) економічні чинники – зарегульованість економіки, непрозорість податкової системи, недофінансування;

3) недоліки державного управління – розбалансованість системи державного управління;

4) недоліки правової системи – слабка судова система, недостатньо виписаний у законодавстві правовий статус антикорупційного органу;

5) помилки організаційної структури – калькування структури без урахування місцевої специфіки, порушення балансу між превентивною, правоохоронною, просвітницькою та аналітичною функціями;

6) невідповідність реальних результатів діяльності прогнозованим і очікуваним, що створює викривлену картину антикорупції;

7) низька суспільна довіра – тільки професіоналізм, відкритість і взаємодія з інституціями громадянського суспільства можуть гарантувати високий рівень суспільної довіри, а отже, дадуть змогу уникнути надмірного політичного впливу [2].

НАБУ в співпраці з антикорупційним прокурором повинні займатися виявленням корупційних фінансових схем і махінацій, запобігати виведенню коштів в офшори й ознакам політичної корупції у вищих ешелонах української влади, незважаючи на особи і ступінь їх впливу. Для цього насамперед, окрім структури, прозорих джерел фінансування та інших інструментів адміністративного забезпечення, необхідна незалежність від політичного впливу. Уся структура НАБУ створюється з урахуванням різностороннього досвіду боротьби з корупцією в країнах Європи, північної Америки й Азії. Німеччина, Великобританія, Латвія, Норвегія, Бельгія, Гонконг і Гватемала – всі ці й інші країни пройшли свій шлях протидії корупції у вищих ешелонах влади. У всіх цих країнах функціонували різні антикорупційні структури, з різними формами державної підтримки та громадського контролю, з індивідуальними завданнями й індивідуальними особливостями. Але одна неодмінна умова ефективної протидії корупції об'єднувала всі ці країни – це незалежність антикорупційних структур. А незалежність неможлива без наявності справжньої політичної волі керівника держави, вкрай важливо це там, де корупція у вищих ешелонах влади досягла такого рівня, що стала загрозою національній безпеці й основою руйнування економіки та основ держави.

Узагальнення міжнародного досвіду створення й діяльності спеціалізованих антикорупційних органів указує на низку переваг і недоліків від створення окремого антикорупційного органу. Як вказує О. Новіков, до позитивів, зокрема, належать такі: 1) можливість досягнення високого ступеня спеціалізації та професіоналізму; 2) можливість позбавлення змоги 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, що дуже складно у випадку з наявними правоохоронними органами через корупцію тощо. Найбільшими недоліками вважаються такі: 1) підвищені адміністративні витрати; 2) наявність ізоляваності й певних бар'єрів у взаємодії з іншими правоохоронними органами; 3) зниження авторитету інших органів, що не належать до структури антикорупційного агентства [1, с. 54]. 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.

Як зазначає О. Юрченко, в Україні повинен функціонувати спеціалізований орган у сфері боротьби з корупцією, що відповідає таким основоположним принципам: 1) автономності; 2) самостійності; 3) незалежності; 4) достатності повноважень і фінансових ресурсів; 5) кваліфікованості персоналу. Однак, на його думку, законодавча практика Верховної Ради України пішла трохи іншим шляхом, адже більшість принципів так і не були враховані в чинній редакції Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», а тому навряд чи цей нормативно-правовий акт дасть змогу підвищити ефективність правозастосовної діяльності щодо запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень [3].

Насамперед є сумніви щодо автономності, самостійності, незалежності НАБУ. Як зазначалось вище, процедура призначення та звільнення з посади Директора цього державного правоохоронного органу залежить як від Президента України, Кабінету Міністрів України, так і від Верховної Ради України, що на практиці може призвести до «політичного імунітету» вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, від їх переслідування за вчинення ними корупційних правопорушень. Також Бюро буде підзвітним і підконтрольним зазначеним суб'єктам законодавчої ініціативи, що створює додаткові ризики для об'єктивного досудового розслідування корупційних правопорушень.

НАБУ змінює підходи в роботі правоохоронних органів: уперше запрацюють детективи й ана-

літики, які використовуватимуть найсучасніші технології та методи розслідування. Посада детектива є новою для України. Детектив поєднуватиме оперативно-розшукові й слідчі функції. 5 травня 2015 року було оголошено конкурс на заміщення перших ста вакантних посад. Узяти участь у конкурсі вирішили понад 2 700 кандидатів, із них 2 502 було допущено до тестування [5].

Не менш важливим нововведенням для правоохоронної системи України є також Управління аналітики та обробки інформації, яке використовуватиме надсучасні методи розслідування. Раніше аналогічні структури здебільшого займалися статистикою. Натомість у НАБУ аналітики будуть узагальнювати відкриті й закриті бази даних, виявляти корупційні ризики, аналізувати майно тощо.

Виникають певні побоювання з приводу якісного складу Національного бюро. Насамперед це стосується законодавчої заборони працювати в Бюро тим особам, які протягом 5 років до набрання чинності цим Законом працювали (проходили службу), незалежно від тривалості, у спеціально уповноважених підрозділах із боротьби з корупцією в органах прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та митних органах.

Натомість передбачено можливість набирати до Національного бюро працівників, які взагалі не мають стажу роботи. Так, стаття 14 Закону встановлює, що особи, які не мають попереднього досвіду роботи в державних органах на посадах, пов'язаних із оперативно-розшуковою діяльністю, проведенням досудового розслідування, після проходження конкурсу на обіймання посади слідчого або оперативного працівника проходять обов'язкове стажування в Національному бюро строком від шести місяців до одного року.

Це може призвести до набору в Національне бюро некваліфікованих працівників, які, однак, повинні розслідувати кримінальні провадження найскладнішої категорії та виявляти корупцію в діях найвищих посадовців.

Саме з огляду на особливу категорію кримінальних правопорушень, які підслідні Національному бюро, вважаємо, що в ньому повинні працювати винятково досвідчені кадри зі стажем роботи не менше 5 років і бездоганною діловою репутацією. Прийняття на роботу осіб, які не мають необхідного досвіду, а то й уперше прийняті на роботу, суттєво позначиться на якості розслідування таких складних проваджень.

Отже, необхідно в статті 10 Закону встановити мінімальні кваліфікаційні вимоги для оперативних працівників Національного бюро, які будуть уповноваженими здійснювати оперативно-розшукові та слідчі дії.

Аналіз особливостей боротьби з корупційними злочинами в зарубіжних країнах дає змогу сформулювати уявлення про основи національної антикорупційної стратегії, розвиток якої необхідний у сьогоденній Україні, а саме:

1. Сильна політична воля вищого керівництва держави до боротьби з корупцією і сформована на її основі єдина державна політика в галузі боротьби з корупцією, яка б включала комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру. Ні законодавчі, ні адміністративні, ні будь-які інші заходи, що направлені на протидію корупції, не можуть бути ефективними, якщо немає політичної волі на всіх рівнях влади.

2. Організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного адміністрування (неодмінною умовою для цього є створення атмосфери прозорості) і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників. Важливу роль тут відіграють дійсно незалежні засоби масової інформації.

3. Жорстка підзвітність осіб, які наділені владними повноваженнями, перед реально незалежним органом, що здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців, а також наділений повноваженнями щодо притягнення до відповідальності посадовців незалежно від їх місця в ієрархічній структурі влади.

Саме ці положення можуть являти собою фундамент успішної національної антикорупційної політики в Україні.

За словами директора НАБУ, найнадійнішим способом дістатися до корупціонерів на високих посадах є заохочення дрібного чиновника, який підписав документ, до співробітництва з органами слідства. Однак в Україні інститут угод про співробітництво зі слідством стосовно корупційних злочинів не працює, оскільки законодавство забороняє давати умовний термін за тяжкі корупційні злочини, навіть якщо особа буде співпрацювати зі слідством. Відтак ця проблема потребує законодавчого врегулювання. Це підтверджує й ефективний досвід існування інституту викривачів у Грузії [6].

Також пропонується передбачити можливість за наявності підстав застосовувати безальтернативне тримання підозрюваних під вартою на час розслідування кримінальних проваджень, хоча б на кілька місяців. Це потрібно для того, щоб успішно завершити розслідування і скерувати кримінальне провадження до суду, адже через недосконалість Кримінального процесуального кодексу України в частині звільнення підозрюваних під заставу НАБУ стикається з проблемами, які ускладнюють процес розслідування. Оскільки нерідко складається ситуація, коли чиновник

отримує хабар, його затримують, відсторонюють від посади. Після цього, відповідно до вимог законодавства, суд обирає йому заставу. Звичайно, чиновник, який бере такі хабарі, має можливість цю заставу внести й, незважаючи на те що є відсторонення від посади, виходить на роботу.

Аналізуючи оптимізаційні механізми публічної звітності органів державної влади, особливу увагу варто приділити продовженню щорічних публічних звітів перед громадськістю. Щодо цього важлива роль належить формуванню показників та індикаторів їх проведення, що в такий спосіб засвідчувало б прозорість і підзвітність державної влади інститутам громадянського суспільства [4], у свою чергу, формувало б відповідну громадську думку, яка завжди є важливим засобом аналізу й оцінювання ефективності державного управління.

Багатогранну аналітичну й оцінну роботу стосовно діяльності НАБУ здатні здійснювати засоби масової інформації (телебачення, радіо, преса). Важлива об'єктивність (незалежність) їхнього погляду, позиції, аналізу й оцінювання. Налагодження дієвої взаємодії між НАБУ, громадськістю та засобами масової інформації є важливою складовою розвитку засад здійснення суспільного діалогу, забезпечення участі громадян в обговоренні й виробленні державної політики, гарантування їхніх прав на отримання та доступ до інформації в контексті протидії корупції, розвитку громадянського суспільства і зміцнення демократії в Україні.

У таких складних умовах роль засобів масової інформації полягає в тому, щоб своєю діяльністю вони сприяли створенню сприятливих обставин для боротьби з корупцією, знайомили широкі кола населення з різними справами, особами, концепціями подальшого розвитку. Однобічна орієнтація засобів масової інформації на одну яку-небудь політичну позицію несумісна з процесом демократизації України. Інформаційна діяльність засобів масової інформації покликана сприяти державній стабілізації, соціально ефективній організації суспільства.

Важливе місце серед каналів аналізу й оцінювання державного управління належить зверненням громадян. Структура і зміст, предмет і адресність звернень дуже точно відображають життя людей. Якщо кожне звернення несе інформацію про конкретний інтерес, порушення прав, факт, подію, то система звернень дає картину глибоких взаємозв'язків і процесів, виявляє механізми та їх відтворення. Робота зі зверненнями громадян – найважливіша складова діяльності НАБУ. Від правильного функціонування адміністративно-правових механізмів реалізації й захисту прав громадян, від чіткого й ефективного реагування влади на звернення громадян залежить ефективність і спроможність держави загалом.

Підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що правове регулювання створення та функ-

ціонування Національного бюро не позбавлене низки недоліків, вирішення яких потребує комплексного підходу, який повинен, серед інших, включати й такі напрями:

- удосконалення антикорупційного законодавства;
- удосконалення системи державних інститутів щодо протидії корупції;
- збільшення впливу інститутів громадського впливу, зокрема визначення громадської думки щодо якості роботи НАБУ одним із основних критеріїв оцінювання його діяльності;
- застосування політичної волі з боку вищих інститутів влади;
- забезпечення виявлення, розслідування, розгляду фактів корупційних діянь і передбаченої законом відповідальності за корупційні правопорушення в усіх випадках їх учинення;
- вивчення досвіду організації діяльності спеціалізованих антикорупційних органів шляхом обміну досвідом із зарубіжними колегами.

Література

1. Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів / О. Новіков // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2015. – Вип. 43. – С. 52–57.
2. 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/corruption/asn/39972270.pdf>.
3. Юрченко О.М. Національне антикорупційне бюро України: перспективи діяльності / О.М. Юрченко // Боротьба за організовану злочинність: теорія і практика. – 2014. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2014_2_17.
4. Шматко Н.А. Феномен публичної політики / Н.А. Шматко // Соціолог. дослід. – 2001. – № 17.
5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/nacionalne-antikorupcijne-byuro-ukrayini-oprilyudn/>.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nabu.gov.ua/novyny/sytnyk-institut-vykryvachiv-dopomozhe-rozkryvaty-korupciyni-shemy>.

Анотація

Коротич І. І. Основні напрями підвищення ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України. – Стаття.

У статті досліджено проблемні питання організації діяльності Національного антикорупційного бюро України. Прیدілено увагу недолікам чинного антикорупційного законодавства, розглянуто основні шляхи вдосконалення правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України. Сформульовано власні пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності Національного антикорупційного бюро України.

Ключові слова: Національне антикорупційне бюро України, корупція, антикорупційні механізми, зарубіжний досвід.

Аннотация

Коротич И. И. Основные направления повышения эффективности деятельности Национального антикоррупционного бюро Украины. – Статья.

В статье исследованы проблемные вопросы организации деятельности Национального антикоррупционного бюро Украины. Уделено внимание анализу недостатков действующего антикоррупционного законодательства, рассмотрены основные направления совершенствования правового регулирования деятельности бюро. Сформулированы собственные предложения относительно повышения эффективности деятельности Национального антикоррупционного бюро Украины в борьбе с коррупцией.

Ключевые слова: Национальное антикоррупционное бюро Украины, коррупция, антикоррупционные механизмы, зарубежный опыт.

Summary

Korotych I. I. Basic directions of increase of efficiency of activity of the National anti-corruption bureau of Ukraine. – Article.

In the scientific article the problem questions of organization of activity of the National anti-corruption bureau of Ukraine are explored. Attention to the analysis of lacks of active anti-corruption law is spared, basic directions of perfection of the legal adjusting of bureau's activity are considered. Own suggestions in relation to the increase of efficiency of anti-corruption bureau's activity in the fight against a corruption are formulated.

Key words: National anti-corruption bureau, corruption, anti-corruption mechanisms, foreign experience.