

УДК 349.2

*Н. В. Шинкаренко
ад'юнкт*

Харківського національного університету внутрішніх справ

НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

На сучасному етапі розвитку держави корупція досягла такого рівня, який загрожує національній безпеці та демократії України. Корупція негативно впливає на соціальний прогрес, становлення демократичного громадянського суспільства, а її швидке поширення в соціумі та безпосередньо в органах публічної влади свідчить про недосконалість правових норм, моральних якостей в українському суспільстві, які б ефективно перешкодили такому негативному явищу.

Корупція вражає всі сфери суспільного життя, сприяє поширенню організованої злочинності, створює соціальну напругу, породжує у населення невпевненість у здатності влади здійснити організаційні та практичні заходи щодо подолання системної кризи й відродження України. Корупція реально протистоїть конституційному і суспільному ладу, є причиною небувалого зростання в Україні «тіньової» економіки, проникає у владні інституції, залучаючи у свої сіті окремих політичних і громадських діячів [9, с. 48]. Така ситуація передбачає необхідність пошуку нових ефективних шляхів подолання корупції у суспільстві.

Варто зазначити, що важливою складовою проблеми інституційного забезпечення є розпорошеність функції запобігання корупції між правоохоронними органами. Аналізуючи законодавство, яке діяло раніше, можна дійти висновку, що ця функція (а також боротьба та протидія) була покладена на відповідні підрозділи:

- Міністерства внутрішніх справ України;
- податкової міліції;
- Служби безпеки України;
- органів прокуратури України;
- Військової служби правопорядку у Збройних Силах України;
- інші органи і підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією відповідно до чинного законодавства.

Проблеми виникнення, становлення, організації та процесуальної діяльності Національного антикорупційного бюро України, а також питання запобігання корупції перебувають у площині наукових досліджень багатьох вчених, зокрема їх досліджували О.В. Баулін, Л.М. Лобойко, Є.Д. Скулиш, Є.В. Невмержицький, В.Т. Маляренко, Л.Д. Удалова, В.М. Тертишник, О.М. Юрченко, Г.І. Сисоєнко, А.В. Самодін.

Метою наукової статті є розгляд деяких положень законодавства, що регулюють діяльність Національного антикорупційного бюро України

(далі – НАБУ), а також проблемних питань їх застосування.

На законодавчому рівні про необхідність удосконалення системи спеціально уповноважених суб'єктів по боротьбі з корупцією було зазначено в п. 9 основних напрямів реалізації Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки [5]. Крім того, у затвердженому Кабінетом Міністрів України плані першочергових заходів з подолання корупції наголошено на доцільності створення спеціально уповноваженого органу з виявлення та розслідування корупційних правопорушень, але тільки серед вищих посадових осіб, а також інших корупційних правопорушень, що становлять особливу суспільну небезпеку [6], а тому щодо інших корупційних правопорушень повинен залишитися чинний адміністративно-правовий механізм їх запобігання, виявлення та припинення.

Відповідно до положень ст. 36 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції кожна Держава-учасниця забезпечує, відповідно до основоположних принципів своєї правової системи, наявність органу чи органів або осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів. Такому органу чи органам забезпечується необхідна самостійність, відповідно до основоположних принципів правової системи Держави-учасниці, щоб вони могли виконувати свої функції ефективно й без будь-якого неналежного впливу. Такі особи або працівники такого органу або органів повинні мати відповідну кваліфікацію та ресурси для виконання покладених на них завдань [4].

Закон України «Про запобігання корупції» у ст. 1 визначає, що спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [2]. У подальшому, у ст. 4, він визначає центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику як Національне агентство з питань запобігання корупції, формування керівного складу якого розпочалось 23 квітня 2015 року.

Національне антикорупційне бюро України було створено на підставі прийняття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року (далі – Закон).

Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) є державним правоохоронним орга-

ном, на який покладаються попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [2].

Передумовою створення абсолютно нового органу, який би запобігав корупції, став неефективний наявний механізм протидії корупційним проявам в Україні. Як було зазначено в пояснювальній записці до законопроекту, одним зі шляхів підвищення ефективності протидії корупції є інституційна реформа органів, що здійснюють досудове розслідування і кримінальне переслідування у справах про корупційні злочини. Також при прийнятті цього закону та створенні НАБУ було проаналізовано та застосовано міжнародний досвід.

Способи організації протидії корупції у різних країнах суттєво відрізняються. В одних дієвими виявилися «класичні» західні схеми: запровадження антикорупційного законодавства і створення уповноваженої інституції (організації, установи) з протидії корупції, орієнтованої передусім на виявлення, попередження та припинення корупції у вищих ешелонах влади, активна роль громадянського суспільства у виявленні корупції і забезпеченні «прозорості» державної влади.

У ряді країн повноваження щодо виявлення та протидії корупції покладаються на незалежні органи влади: Конституційний Суд (Португалія), Бюро по боротьбі з корупцією (Латвія), адміністративні суди (Чехія), Комісію з питань вирішення конфліктів (Хорватія), Офіс з питань вирішення конфліктів (Іспанія). При цьому законодавство Латвії, Хорватії, Іспанії та інших країн встановлює певні гарантії незалежності таких органів (особливий порядок формування, гарантії захисту членів відповідних органів від політичного тиску тощо) [11, с. 69].

У Грузії обрали більш радикальний шлях: кардинально оновили державний апарат, систему правоохоронних органів та скоротили до мінімуму «корупціогенні» функції органів державної влади. Деякі країни побудували систему органів державної влади за принципом «менше держави – менше корупції». Цікавий досвід мають країни Південно-Східної Азії, в яких владні еліти продемонстрували прагнення до самоочищення і потім перенесли власний приклад на всю систему влади. В інших країнах фактором тиску на владу з метою примусити її ефективніше боротися з корупцією стало громадянське суспільство [9, с. 67].

З урахуванням досвіду держав, які досягли успіхів у декриміналізації суспільства та подолання системної корупції, пропонується нова форма організації оперативно-розшукових заходів та досудового слідства, яка передбачає за рахунок об'єднання слідчих та оперативних підрозділів

створити підрозділ детективів у складі НАБУ, наділити таких детективів повноваженнями зі здійснення як оперативно-розшукових заходів на підставі оперативно-розшукових справ, так і гласних та негласних слідчих (розшукових) дій під час кримінального провадження.

Це дасть змогу розширити обізнаність суб'єктів боротьби з корупцією, які зможуть найбільш ефективно та об'єктивно використовувати отриману інформацію для встановлення даних про кримінальне правопорушення, збирання доказів у часті в ньому конкретних осіб та процесуального закріплення фактичних даних щодо обставин злочинної діяльності. Водночас така форма сприятиме мінімізації ризиків витоку інформації щодо осіб, які підозрюються в корупції, та запланованих чи здійснюваних відносно них заходів [12, с. 156].

З урахуванням положень ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» щодо визначення понять «корупційне правопорушення» та «корупція» ч. 5 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК України) визначає підслідність досліджуваного органу досудового розслідування. До сфери повноважень самого НАБУ, відповідно до ст. 16 Закону, віднесено не тільки здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, а й проведення оперативно-розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, вжиття заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, забезпечення на умовах конфіденційності та добровільності співпраці з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення, тощо [1].

Детективи НАБУ з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, які віднесені ст. 216 КПК України до його підслідності, за рішенням Директора цього бюро та за погодженням із прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можуть також розслідувати кримінальні правопорушення, які віднесені до підслідності інших органів.

До особливостей (специфіки) цієї підслідності доцільно відносити такі моменти. По-перше, можливість в окремих випадках розслідувати кримінальні правопорушення, які віднесені до підслідності слідчих інших органів, зокрема, якщо це пов'язано з попередженням, виявленням, припиненням та розкриттям зазначених вище кримінальних правопорушень. По-друге, зазначене процесуальне рішення приймається директором НАБУ та за погодженням із прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, водночас за загальним правилом (ст. ст. 36, 216, 218 КПК

Україні), питання підслідності кримінальних проваджень прокурор вирішує самостійно. По-третє, персональна підслідність злочинів, передбачених ст. ст. 354, 364–370 Кримінального кодексу України, які були вчинені службовою особою НАБУ (крім Директора НАБУ, його першого заступника та заступника), детективам підрозділу внутрішнього контролю НАБУ. Тобто з метою попередження, виявлення та розслідування правопорушень у діяльності працівників НАБУ у складі його центрального управління діє підрозділ внутрішнього контролю, який вправі здійснювати оперативно-розшукові заходи та досудове розслідування з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень у діяльності працівників НАБУ (ст. 27 Закону) [10, с. 123].

Водночас, вирішуючи питання про специфіку визначення підсудності кримінальних правопорушень підслідних НАБУ, законодавець вказує на те, що, якщо кримінальне правопорушення, досудове розслідування якого проводилося територіальним управлінням НАБУ, вчинено у межах територіальної юрисдикції місцевого суду за місцезнаходженням відповідного територіального управління НАБУ, то кримінальне провадження здійснює суд, найбільш територіально наближений до суду за місцезнаходженням відповідного територіального управління НАБУ, іншої адміністративно-територіальної одиниці (ч. 3 ст. 32 КПК України) [10, с. 123].

Ще при розробленні проекту Закону зазначалося, що такі законодавчі новели не відповідають загальній концепції порядку досудового розслідування, зокрема проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій покладено на слідчого (ст. 40 КПК України), а оперативні підрозділи (ст. 41 КПК України) позбавлені повноважень виконувати будь-які дії без письмового доручення слідчого або прокурора. Таке розмежування функцій між службовими особами, які здійснюють досудове розслідування (слідчими), та особами, які виконують їх доручення в частині проведення негласних слідчих (розшукових) дій (працівники оперативних підрозділів), існує в усіх правоохоронних органах, які мають у своєму складі як органи досудового розслідування, так і оперативні підрозділи. Така «спеціалізація» співробітників цих органів викликана істотними відмінностями у цілях, формах, методах і засобах роботи при виконанні кожної із цих функцій [8].

Європейський досвід та досвід інших розвинутих країн світу (США, Ізраїлю, Південної Кореї, Японії) свідчить про те, що завдання боротьби з корупцією успішно вирішуються переважно за рахунок ефективною діяльності прокуратури, поліції та окремих спеціалізованих підрозділів у самих правоохоронних органах, а також усіх інших правоохоронних та управлінських структур держави і громадських фор-

мувань. Але для цього потрібно проводити успішну соціально-економічну політику, мати ефективну, демократичну і прозору систему державного управління та незалежні у своїй службовій діяльності правоохоронні органи, укомплектовані високопрофесійними кадрами з належними повноваженнями і забезпечені адекватними ресурсами [14].

Переважно тільки країни, що розвиваються, з перехідною економікою, які не можуть виконати вищезазначені умови та критерії, для боротьби з корупцією створюють самостійні спеціалізовані структури з правоохоронними функціями. Як правило, це відбувається під тиском різних міжнародних організацій і опозиційних партій країни у боротьбі за владу [15].

Варто зазначити, що для того щоб втілити в реальність покладені на НАБУ повноваження, а саме протидіяти кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, необхідно створити цей орган відповідно до певних гарантій.

Згідно з ч. 1 ст. 4 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» незалежність НАБУ у його діяльності гарантується:

1) особливим порядком конкурсного відбору Директора НАБУ та вичерпним переліком підстав припинення повноважень Директора НАБУ, які визначені цим Законом;

2) конкурсними засадами відбору інших працівників НАБУ, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці;

3) установленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення НАБУ;

4) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки працівників НАБУ, їх близьких родичів, майна;

5) іншими засобами, визначеними Законом [3].

Таким чином, необхідною умовою подолання корупції в нашій державі є прийняття тих нормативно-правових актів, які дають змогу застосовувати реальні, конкретні заходи щодо запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень у правозастосовній діяльності. Однак аналіз окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» так і не дає відповіді на логічне запитання, яким чином можна швидко, об'єктивно протидіяти корупції в Україні. При цьому деякі положення зазначеного нормативно-правового акта є колізійними [13, с. 72].

Отже, створення антикорупційної структури загальнодержавного масштабу не матиме жодного шансу на успіх, якщо не будуть ретельно опрацьовані організаційно-правові основи її функціонування. Створення НАБУ має стати однією зі складових чітко визначеної державної політики у сфері боротьби з корупцією.

Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/4651-17.

2. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

3. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року : ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 496.

5. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011 // Офіц. вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3020.

6. Про затвердження плану першочергових заходів з подолання корупції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 647-р // Офіц. вісник України. – 2014. – № 57. – Ст. 1559.

7. Пояснювальна записка до законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності запобігання корупції» від 27 грудня 2014 року № 1660 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53224.

8. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53755.

9. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми / Є.В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.

10. Сисоєнко Г.І. Підрозділи Національного антикорупційного бюро України як орган досудового розслідування / Г.І. Сисоєнко, А.В. Самодін // Часопис Академії адвокатури України. – 2015. – Том 8. – № 2(27). – С. 120–126.

11. Скулиш Є.Д. Державне бюро розслідувань як спеціально уповноважений суб'єкт протидії корупції / Є.Д. Скулиш // Вісник Національної академії адвокатури України. – 2013. – № 3. – С. 68–72.

12. Удалова Л.Д. Кримінальна процесуальна діяльність Національного антикорупційного бюро України / Л.Д. Удалова // Вісник Академії адвокатури України. – 2015. – Том 12. – № 2(33). – С. 154–160.

13. Юрченко О.М. Національне антикорупційне бюро України: перспективи діяльності / О.М. Юрченко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2014. – № 2(33). – С. 69–73.

14. Anti-corruption services – good practice in Europe / Results of the Octopus Interface meeting (Strasbourg, 5–7 November 2003). – Council of Europe Publishing. – 2004. – 135 p. – ISBN 92-871-5513-5.

15. Corruption – a scourge to be combated but not an inevitable one [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sdc.admin.ch/en/Home/Themes/Rule_of_Law_Democracy/Combating_corruption.

Анотація

Шинкаренко Н. В. Національне антикорупційне бюро України як суб'єкт запобігання корупції. – Стаття.

У статті розглянуто проблемні питання законодавчого врегулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України, процесуальні повноваження його підрозділів, на які покладено функції попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень.

Ключові слова: Національне антикорупційне бюро України, органи досудового розслідування, корупція, підслідність, детектив.

Аннотация

Шинкаренко Н. В. Национальное антикоррупционное бюро Украины как субъект предотвращения коррупции. – Статья.

В статье рассмотрены проблемные вопросы законодательного урегулирования деятельности Национального антикоррупционного бюро Украины, процессуальные полномочия его подразделений, на которые возложены функции предупреждения, выявления, пресечения, расследования и раскрытия коррупционных правонарушений.

Ключевые слова: Национальное антикоррупционное бюро Украины, органы досудебного расследования, коррупция, подследственность, детектив.

Summary

Shinkarenko N. V. National Anti-Corruption Bureau of Ukraine as a subject of the prevention of corruption. – Article.

The article examines the issues of legislative regulation of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, procedural powers of its units entrusted with the function of preventing, detecting, suspension, investigation and disclosure of corruption.

Key words: National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, bodies of pre-trial investigation, corruption, jurisdiction, detective.