

Національне антикорупційне бюро України: перспективи діяльності



Юрченко Олександр Михайлович – Керівник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України, доктор юридичних наук, доцент

Розглянуто окремі проблемні питання законодавчого регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України. Запропоновано напрями удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності цього правоохоронного органу.

Ключові слова: антикорупційне бюро, корупція, організована злочинність.

Постановка проблеми. Для ефективної боротьби з проявами організованої злочинності необхідним є подолання такого явища, як корупція. Навіть на законодавчому рівні поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності ще десять років назад було визнано основною реальною загрозою національній безпеці України, стабільності в суспільстві (ч. 1 ст. 7 Закону України “Про основи національної безпеки України”) [1]. Це пов’язано із тим, що корумповані зв’язки організованих груп і злочинних організацій (далі – ОГ і ЗО) сприяють збільшенню масштабів їх злочинної діяльності, надають можливість постійно отримувати незаконні доходи або здійснювати їх легалізацію, дозволяють користуватися тимчасовим “імунітетом” на їх виявлення та припинення уповноваженими працівниками правоохоронних органів.

В аспекті організованої злочинної діяльності, відповідно до статистичної звітності правоохоронних органів України за 2008–2013 рр., можна зробити висновок, зокрема, про тенденцію до щорічного збільшення кількості виявлених ОГ і ЗО з корумпованими зв’язками у понад два рази: від 15 у 2008 р. до 27 – 2009 р.; 29 – 2010 р.; 38 – 2011 р.; 36 – 2012 р. Однак, станом

на кінець 2013 року йдеться тільки про 15 виявлених ОГ і ЗО з корумпованими зв’язками (порівняно із 36 за аналогічний період 2012 р.) [2]. Їх питома вага у загальній кількості виявлених за згаданий період ОГ і ЗО в цілому по Україні зростала від 3,97 % у 2008 р. до 8,72 % – у 2013 р. Крім того, відповідно до статистичних даних МВС України, за 9 місяців 2014 р. із 135 виявлених ОГ і ЗО в цілому – 22 (16,3 %) – ОГ і ЗО з корумпованими зв’язками [3], що значно більше у порівнянні з 2013 р.

Корупцію та організовану злочинність можна розглядати як певну цілісність або навіть обов’язковий структурний елемент одна одної (переважно корупцію як елемент організованої злочинності). Корупція – це лише один із засобів, що їх використовує організована злочинність. Наявність корумпованих зв’язків між організованими злочинними формуваннями й корумпованим чиновником – це своєрідна платформа для досягнення конкретного результату й забезпечення існування та функціонування цих двох явищ [4, с. 7].

Саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 р. – початку 2014 р. Згідно з результатами дослідження “Барометра Світової Корупції” (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 р., 36 % українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 р. дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 % громадян [5]. За даними дослідження некомерційної ділової асоціації TRACE International, Україна посіла 132 місце серед 197 країн у рейтингу корупційних ризиків поряд з такими країнами як африканська республіка Джибуті (131) та Аргентина (133), а Росія відстала від України лише на два рядки – вона посіла 134 місце [6]. Крім того, як зазначено на офіційному сайті організації Transparency International, Україна зайняла 142 місце із 175 країн в Індексі сприйняття корупції за 2014 р. (у минулому році – 144 місце серед 177 країн), отримавши 26 балів зі 100 можливих. За словами виконавчого директора українського представництва компанії О. Хмари, прийнявши певні закони, Україна показала намір рухатися в бік реформ, але цього, на його думку, недостатньо [7].

Такий високий показник сприйняття корупції можна пояснити не тільки політичними, соціально-економічними, ідеологічними, моральними умовами життя суспільства, але й відсутністю дієвих реформ законодавства у сфері запобігання, виявлення, припинення корупційних діянь і неефективною практичною діяльністю правоохоронних органів, суду щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності за вказані діяння. Тому правоохоронна система в Україні повинна розвиватися у напрямі забезпечення ефективного організаційно-правового механізму попередження, виявлення, припинення корупційних правопорушень, адже крім чинних декларативних правових норм про необхідність протидії таким суспільно небезпечним діянням, повинні бути дієві правозастосовні заходи у цьому напрямі. У зв'язку з цим, для юридичної науки і практики актуальним є також питання щодо визначення окремих напрямів удосконалення вітчизняного законодавства у сфері перспектив діяльності Національного антикорупційного бюро України, що зумовлює постановку проблеми дослідження.

Стан дослідження. Означена проблема не залишилася поза увагою науковців. Окремі питання запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень досліджували такі вчені, як П. П. Андрушко, В. І. Борисов, В. М. Бутузов, М. Г. Вербенський, В. Г. Гончаренко, М. В. Гуцалюк, О. В. Копан, В. К. Лисиченко, В. Т. Маляренко, Є. Д. Скулиш, Є. Л. Стрельцов, В. Я. Тацій, С. А. Шепетько, М. В. Шумило та інші.

Можна констатувати безперечний вагомий внесок цих учених у розроблення зазначеної проблематики, однак їх наукові праці торкалися лише окремих аспектів, актуальних на певних етапах розвитку законодавства та правоохоронної практики, тобто до моменту прийняття Закону України "Про Національне антикорупційне бюро України" [8]. Зазначене підкреслює необхідність даного наукового дослідження з урахуванням положень чинного законодавства для внесення науково обґрунтованих пропозицій щодо його удосконалення. Саме це й обумовлює мету даної статті – визначити напрями удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України у сфері запобігання, виявлення припинення корупційних правопорушень.

Виклад основного матеріалу. Одним із напрямів підвищення ефективності протидії корупції, безумовно, є реформування правоохоронної системи нашої держави шляхом закріплення за єдиним спеціально уповноваженим органом достатніх повноважень, сил і засобів для ефективного попередження, виявлення, припинення корупційних правопорушень. Це обумовлено тією об'єктивною обставиною, що сьогодні дублюються повноваження окремих структурних підрозділів органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, прокуратури у сфері боротьби з корупційними діяннями, що призводить до розпорошення наявних у них сил і засобів по

виявленню та припиненню таких суспільно небезпечних діянь. Відтак одним із можливих шляхів реформування правоохоронної системи є утворення ефективного, самостійного, незалежного органу, який би спеціалізувався тільки на боротьбі з корупційними діяннями. При цьому, працівники такого органу повинні мати професійну освіту, належну кваліфікацію, досвід і ресурси для виконання покладених на них завдань у сфері попередження, виявлення та припинення корупційних діянь.

На легальному 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 [9]. 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* [10], а тому щодо інших корупційних правопорушень повинен залишитися чинний адміністративно-правовий механізм їх запобігання, виявлення та припинення.

Важливим для удосконалення системи уповноважених суб'єктів по боротьбі з корупцією є забезпечення достатнього фінансування, дієвої спеціалізації, самостійності правоохоронних органів з метою ефективної реалізації ними своїх повноважень по виявленню та припиненню діяльності ОГ і ЗО з корумпованими зв'язками, що передбачено міжнародними правовими нормами. Зокрема, згідно зі ст. 20 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, кожна Сторона вживатиме таких заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення **спеціалізації персоналу та органів** на боротьбі з корупцією. Для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинуватого тиску, **вони повинні мати необхідну самостійність** відповідно до основоположних принципів правової системи Сторони. Сторони забезпечуватимуть персоналу таких органів **підготовку та фінансові ресурси, достатні** для виконання його завдань [11].

Крім того, подібна правова норма також закріплена в Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Так, 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 [12].

У свою чергу, відповідно до Рекомендації 2.9., прийнятої за підсумками другого раунду оцінювання в рамках Стамбульського плану дій ОЕСР в грудні 2010 р., Україні було рекомендовано: “Забезпечити без подальшого зволікання **ефективну антикорупційну спеціалізацію** в правоохоронній системі шляхом **створення автономного спеціалізованого органу з антикорупційних розслідувань, який буде структурно незалежним** від існуючих правоохоронних органів та органів безпеки, буде націлений на високопосадову корупцію та **забезпечений адекватними гарантіями незалежності, повноваженнями й ресурсами** відповідно до міжнародних стандартів і найкращої практики” [13].

Таким чином, на підставі аналізу вищезазначених правових норм і рекомендацій, в Україні повинен функціонувати **спеціалізований** орган у сфері боротьби з корупцією, що відповідає таким основоположним принципам: 1) автономність; 2) самостійність; 3) незалежність; 4) достатність повноважень і фінансових ресурсів; 5) кваліфікованість персоналу. Однак, 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” [8], а тому навряд чи цей нормативно-правовий акт дозволить підвищити ефективність правозастосовчої діяльності щодо запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень.

Зазначене можна підтвердити такими аргументами. По-перше є сумніви щодо автономності, самостійності, незалежності Національного антикорупційного бюро України. Зокрема, відповідно до ст. 6 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України”, керівництво діяльністю Національного антикорупційного бюро здійснює його Директор, який **призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України** в порядку, визначеному цим Законом. **Верховна Рада України** за наявності підстав, за пропозицією не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України **може висловити недовіру Директору Національного бюро, що має наслідком його відставку з посади** [8]. Крім того, згідно зі ст. 7 Закону України Про Національне антикорупційне бюро України”, кандидати на посаду Директора бюро визначаються комісією з проведення конкурсу на зайняття посади. До складу Конкурсної комісії входять: 1) три особи, яких визначає Президент України; 2) три особи, яких визначає Кабінет Міністрів України; 3) три особи, яких визначає Верховна Рада України [8]. Таким чином, 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 дане бюро буде підзвітним і підконтрольним зазначеним суб’єктам законодавчої ініціативи, що створює додаткові ризики для об’єктивного досудового розслідування корупційних правопорушень.

По-друге, є ризики щодо достатності фінансових ресурсів для виконання покладених завдань на Національне антикорупційне бюро України. Відповідно до статті 24 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України”, визначено лише загальне декларативне положення, що фінансове забезпечення Національного бюро здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Фінансування Національного бюро за рахунок будь-яких інших джерел забороняється, крім випадків, передбачених міжнародними договорами України або проектами міжнародної технічної допомоги [8]. Таким чином, не визначено гарантованого мінімального рівня такого фінансування, як і мінімального посадового окладу працівників цього бюро, що цілком залежатиме від рішення народних депутатів та й зрештою стану економіки держави. При цьому, колізією є положення цього законодавчого акту щодо можливості додаткового фінансування даного бюро за рахунок допомоги в межах проектів міжнародної технічної допомоги, адже відповідно до ст. 2 Закону України “Про джерела фінансування органів державної влади”, органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік [14].

По-третє, в законодавчому нормативно-правовому акті не визначено чітких кваліфікаційних вимог до працівників Національного антикорупційного бюро України. Зокрема, закріплено тільки загальну декларативну правову норму, що на службу до Національного бюро приймаються на конкурсній, добровільній, контрактній основі громадяни України, які спроможні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров’я ефективно виконувати відповідні службові обов’язки. Кваліфікаційні вимоги до професійної придатності визначаються Директором Національного бюро [8]. Зазначеним законодавчим вимогам до кваліфікації працівника Національного антикорупційного бюро України відповідає значна кількість громадян нашої держави, що є потенційним ризиком щодо ефективності роботи таких працівників у сфері протидії корупції. Однак, для зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро України, законодавець все ж таки визначив конкретні кваліфікаційні вимоги до такої особи. Крім того, відповідно до частини п’ятої статті п’ятої Закону України “Про Національне антикоруп-

ційне бюро України”, гранична чисельність центрального та територіальних управлінь Національного бюро становить лише 700 осіб, у тому числі не більше 200 осіб начальницького складу. Така незначна кількість працівників цього державного правоохоронного органу навряд чи дозволить швидко, об’єктивно, ефективно запобігати, виявляти, припиняти корупційні правопорушення вищих посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Крім того, аналіз окремих його положень, свідчить про поспішність у його прийнятті, адже деякі норми потребують редакційної правки з точки зору вимог юридичної техніки. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладатиметься попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. На нашу думку, не доцільно було вживати у редакції даної статті поняття “попередження” та “запобігання” як різноманітні, тому що в науці вони ототожнюються, оскільки означають одне і теж саме явище, а саме систему заходів, спрямованих на протидію процесам детермінації деліктності, що має на меті ресоціалізацію потенційних правопорушників, недопущення вчинення суспільно небезпечних діянь. При цьому, за чинним КПК України [15] таких стадій кримінального провадження як “розслідування” та “розкриття” не існує, тому що законодавець виокремлює лише такі стадії як досудове розслідування та судове провадження. Тому, враховуючи ці зауваження, частину першу статті першої Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” доцільно викласти в такій редакції: “Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладатиметься попередження, виявлення та припинення корупційних правопорушень, які можуть бути вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування”.

Також варто зауважити, що суперечить Конституції України положення частини третьої статті першої Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України”. Зокрема, в цій частині зазначено, що Національне бюро **утворюється Президентом України відповідно до цього та інших законів України**. Однак, згідно положеннями п. п. 9, 9-1, 9-2 ст. 116 Конституції України [16], спрямування і координація роботи інших центральних органів виконавчої влади, їх утворення, реорганізація та ліквідація (відповідно до закону) належить до компетенції Кабінету Міністрів України. Відтак, організаційно-правові питання створення Національного антикорупційного бюро має вирішуватись нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України і не можуть бути предметом правового регулювання Президента України.

Висновки. Необхідною умовою подолання корупції в нашій державі є прийняття тих нормативно-правових актів, які дозволять застосувати 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 акту є колізійними, і навіть такими, що потребують серйозної редакційної правки. Більшість правових норм цього законодавчого акту визначають механізми призначення, звільнення з посади керівництва та працівників Національного антикорупційного бюро України, їх прав, обов’язків, особливостей притягнення до відповідальності, соціального та правового захисту, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності цього бюро тощо, але зрештою не зовсім відповідають основоположним міжнародним принципам діяльності спеціалізованих органів по боротьбі з корупцією. Крім того, до підслідності такого органу віднесено лише незначну частину корупційних проявів, власне лише щодо осіб, яким це орган буде підзвітний та підконтрольний. Тому все ж таки в Україні буде створений ще один державний правоохоронний орган по боротьбі з корупцією, який як й інші буде профінансований з Державного бюджету України, але при цьому навряд чи ситуація щодо боротьби з цим суспільно небезпечним явищем зміниться на краще.

Список використаних джерел

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Статистичні відомості про виявлені організовані групи та злочинні організації і вчинені ними кримінальні правопорушення за період з 2008 по 2013 рр. (у таблицях) // Департамент інформаційно-аналітичного забезпечення МВС України. – К. : [б.в.], 2014. – 14 с.
3. Статистичні відомості про виявлені організовані групи та злочинні організації і вчинені ними кримінальні правопорушення за період 9 міс. 2014 р. (у таблицях) // Департамент інформаційно-аналітичного забезпечення МВС України. – К. : [б.в.], 2014. – 4 с.
4. Жовнір О. Проблеми правового забезпечення суспільства у протистоянні організованій злочинності та корупції / О. Жовнір // Віче. – 2010. – № 4. – С. 5–7.
5. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
6. Україна посіла 132 місце у рейтингу корупційних ризиків / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://socportal.info/2014/11/13/ukrayina-posila-132-mistse-u-rejtingu-koruptsijnih-rizikiv.html>.

7. Украина заняла 142-е место в рейтинге восприятия коррупции / [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://apostrophe.com.ua/news/society/2014-12-03/ukraina-zanyala-142-e-mesto-v-reytinge-vospriyatiya-korruptsii/9054>.

8. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII // Офіц. вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2472.

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

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

11. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січ. 1999 р. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 15 трав. 2003 р. : ратифіковано Законом України від 18 жовт. 2006 р. № 253-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 498.

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

13. Отчет, который принят на 9-ом заседании по мониторингу Стамбульского плана действий, в рамках Сети по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии, 8 декабря 2010 года в штаб-

квартире ОЭСР в Париже / [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplan/46832415.pdf>.

14. Про джерела фінансування органів державної влади : Закон України від 30 черв. 1999 р. № 783-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 34. – Ст. 274.

15. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.

16. Конституція України від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Рассмотрены отдельные проблемные вопросы законодательного регулирования деятельности Национального антикоррупционного бюро Украины. Предложены направления совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности этого правоохранительного органа.

The article deals with the problems of the legal regulation of the activity of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The ways of the improvement of the legal regulation of this law enforcement body are proposed.

Стаття надійшла до редакції журналу 20 листопада 2014 року.