

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ: НАЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті проаналізовано сучасний стан правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України. Охарактеризовано специфіку національного законодавства у досліджуваному контексті.

Ключові слова: *правове регулювання, антикорупційне законодавство, Національне антикорупційне бюро України, правові норми, корупція.*

В статье проанализировано современное состояние правового регулирования деятельности Национального антикоррупционного бюро Украины. Охарактеризована специфика национального законодательства в исследуемом контексте.

Ключевые слова: *правовое регулирование, антикоррупционное законодательство, Национальное антикоррупционное бюро Украины, правовые нормы, коррупция.*

In the article the current state of legal regulation of the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine analyzed. The specifics of the national legislation in the investigated context are described.

Key words: *legal regulation, anti-corruption legislation, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, legal norms, corruption.*

Зростання правової свідомості громадян України, прагнення народу до встановлення прозорості у взаємовідносинах держави і суспільства, євроінтеграційні процеси та глобалізація нашої країни зумовлюють підвищення правових стандартів для забезпечення добробуту населення та його економічного розвитку. Формування нової антикорупційної політики та стратегії розвитку України у цьому напрямі зумовлюють реформування і самого законодавства. У нашій країні прийнято низку нових нормативно-правових актів щодо запобігання і протидії корупції на виконання міжнародних рекомендацій та міжнародних нормативно-правових актів, ратифікованих Україною. Для того щоб розуміти специфіку діяльності НАБУ, її повноваження та правові основи, необхідно дослідити зміст основних актів національного законодавства.

До проблематики функціонування системи органів, що здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції, зверталися тією чи іншою мірою у своїх наукових працях такі вчені: Ю.П. Аленін, О.В. Баулін, О.Ю. Бусол, Є.В. Вандін, Ю.А. Ваньчик, Р.В. Войтюк, В.Д. Гвоздецький, Ю.М. Грошевий, О.І. Добровольський, Е.Ф. Іскендеров, Д.Г. Заброда, В.С. Зеленецький, В.І. Литвиненко, Л.М. Лобойко, М.І. Мельник, К.М. Опак, М.А. Погорецький, О.С. Проневич, І.В. Пшеничний, А.І. Рибак, Л.Д. Удалова, М.І. Хавронюк, О.М. Юрченко, В.В. Шуба та ін. Тим не менш зазначені науковці основну увагу приділяли дослідженню окремих органів, що здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції. Ті з них, які аналізували специфіку НАБУ, не розглядали особливостей її діяльності у взаємозв'язку з іншими органами. Це зумовлює актуальність цієї тематики.

Інноваційне антикорупційне законодавство зумовлене низкою чинників, а саме: 1) соціальний – формування правової свідомості та культури в українського народу, що передбачає бажання громадян жити у відкритому суспільстві, де буде встановлено демократію і закон матиме вищу силу, ніж особисті зв'язки чи гроші; 2) економічний – потреба у налагодженні добробуту громадян, гарантії підвищення їх прожиткового мінімуму та соціальних стандартів, реалізації трудового потенціалу на території вітчизни; 3) політичний – політична визначеність нації, що

продемонструвала Революція Гідності, яка вказала на те, що Україна має просуватися в контексті просвіропейських прагнень.

У сукупності це вказує на певний тиск на владу, що зумовлено бажанням створення прозорості у взаємодії суспільства та працівників державного апарату, формуванням довіри між ними.

Насамперед, варто звернутися до ст. 2 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», де вказано, що правову основу діяльності Національного бюро становлять Конституція України, міжнародні договори України, цей та інші закони України, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти [1].

Щодо правового регулювання діяльності НАБУ на основі національних нормативно-правових актів, варто зазначити, що відповідно до норми ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2]. Тому і запобігання корупції, що здійснюється системою відповідних органів, відбувається на підставі ряду нормативно-правових актів. Вказані нормативні акти являють собою систему, превалююче значення в якій відіграє Конституція України.

Під правовим забезпеченням діяльності НАБУ варто розуміти систему правових норм, що містяться в нормативно-правових актах щодо регулювання діяльності зазначеного органу. Своєю чергою, НАБУ є спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції згідно з нормою ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» [3]. Отже, вказаний закон є наступним, після Основного Закону України, нормативно-правовим актом у системі правового забезпечення діяльності зазначеного органу.

Відповідно до припису ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, належних до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [1]. На думку О.М. Юрченка, не доцільно було вживати у редакції цієї статті поняття «попередження» та «запобігання» як різноманітні, тому що в науці вони ототожнюються, оскільки означають одне і те 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 таких стадій кримінального провадження, як «розслідування» та «розкриття», немає, тому що законодавець виокремлює лише такі стадії, як досудове розслідування та досудове провадження. Тому, враховуючи ці зауваження, ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» доцільно викласти в такій редакції: «Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення та припинення корупційних правопорушень, які можуть бути вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [4, с. 72]. З урахуванням наведеного припису чинного законодавства України та доктринальних положень, доцільно закріпити правовий статус НАБУ як правоохоронний орган, який забезпечує попередження, виявлення та припинення корупційних правопорушень, що вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у порядку, визначеному кримінальним процесуальним законом України.

НАБУ покликане запобігати кримінальним правопорушенням, тобто злочинам, що вчиняються вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Тому до системи нормативно-правових актів, що здійснюють правове забезпечення детективів НАБУ, належать: 1) КК України, який встановлює діяння, що визнаються злочинами, та відповідальність за їх вчинення; 2) КПК України, який визначає питання досудового слідства та притягнення до кримінальної відповідальності вищих посадових осіб, що уповноважені виконувати функції держави або органів місцевого самоврядування; 3) Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», який регулює особливості здійснення ОРД детективом НАБУ та багато інших нормативно-правових актів.

Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» встановлено, що НАБУ утворюється Президентом України відповідно до цього та інших законів України. Проте Розділ V Конституції України жодним чином не врегульовує питання створення Президентом України названого органу. Повноваження Президента України передбачені ст. 106 Конституції України. Повноважень по створенню НАБУ Президент згідно з Конституцією України не має, що створює чимало запитань щодо конституційності прийнятого закону та законності виділення

бюджетних коштів для забезпечення функціонування органу, створеного в антиконституційний спосіб тощо. Втім, Указом Президента України «Про утворення Національного антикорупційного бюро України» [5] зазначений орган таки створено. З іншого боку, органом, що утворює НАБУ, має бути Кабінет Міністрів України, який згідно з нормами п.п. 9, 9-1 та 9-2, ст. 116, Конституції України, спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України [2]. З наведеного вбачається, що правове забезпечення утворення та функціонування НАБУ має здійснюватися не нормативно-правовими актами Президента України, а відповідними актами Кабінету Міністрів України.

Іншим нормативним актом, за допомогою якого відбувається правове забезпечення діяльності НАБУ, є Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [6]. Так, нормою п. 3 розділу 4 «Покарання за корупцію» вказаної Антикорупційної стратегії передбачено утворення спеціально уповноваженого органу з питань виявлення та розслідування корупційних злочинів на таких засадах: 1) наявність достатніх гарантій незалежності органу (відкритий і прозорий конкурсний відбір керівника органу, чіткі, визначені законом підстави для звільнення керівника, які не допускають звільнення з політичних підстав, визначені законом засади фінансування органу та розмір оплати праці його працівників, заборона втручання в його діяльність); 2) прозорий конкурсний відбір основного персоналу органу з метою зменшення ризиків протиправного впливу на прийняття рішень та відбір кваліфікованих кадрів, які відповідають стандартам доброчесності; 3) спеціалізація органу на корупційних злочинах, вчинених посадовими особами вищого рівня, суддями, прокурорами, іншими особами за умови, що корупційний злочин становить високу суспільну небезпеку; 4) наявність механізмів заохочення, у тому числі матеріального (наприклад певного відсотка від суми конфіскованих злочинних доходів), із метою виявлення фактів корупції; 5) громадський контроль та відкритість органу, звітування кожні півроку про його діяльність; 6) заохочення співпрацювати з уповноваженими державними органами з метою виявлення фактів корупції; 7) введення посад спеціалізованих антикорупційних прокурорів, які відряджаються для роботи до спеціально уповноваженого органу з питань виявлення та розслідування корупційних злочинів [6]. Таким органом є якраз НАБУ, діяльність якого має спиратися на перелічені засади.

У квітні 2015 р. було затверджено Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні на 2015–2017 рр., що доповнює Антикорупційну стратегію на 2014–2017 рр. Нею передбачено, що для проведення перевірок на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, необхідно: 1) розробити проект закону щодо регулювання порядку проведення перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) провести громадське обговорення проекту закону та забезпечення проведення його міжнародної експертизи [7]. Вказані заходи здійснюються за участі Міністерства юстиції України та НАБУ.

Правове забезпечення діяльності НАБУ здійснюється за допомогою системи нормативно-правових актів, до яких входять: 1) Конституція України; 2) Закон України «Про запобігання корупції»; 3) Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України»; 4) КПК України; 5) КК України; 6) Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність»; 7) Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» (нині нової стратегії на наступні три роки не прийнято, наявний лише її проект); 8) постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.» від 29 квітня 2015 р. № 265; 9) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13 червня 2000 р. № 950 та інші правові акти.

Особливостями національного нормативно-правового регулювання діяльності детектива НАБУ є те, що вказаними нормативними положеннями:

- 1) визначається організація діяльності самого НАБУ та порядок організації праці детективів НАБУ;
- 2) встановлюються діяння, які є злочинами;

- 3) визначаються повноваження та правовий статус детектива НАБУ;
- 4) закріплюється підслідність кримінальних проваджень детективам НАБУ;
- 5) визначається процедура притягнення осіб, які вчиняють злочини, які підслідні детективам НАБУ, до кримінальної відповідальності;
- 6) регламентується порядок проведення ОРД детективом НАБУ.

Для подолання корупції в Україні замало створити НАБУ як спеціально уповноважений правоохоронний орган, необхідно розробити належну нормативно-правову базу, яка б застосовувалася детективами НАБУ у своїй професійній діяльності. Нині у відповідній сфері суспільних відносин необхідно налагодити весь правовий механізм застосування відповідних положень із метою усунення прогалин, суперечностей, колізій та недоліків, які істотно впливають на діяльність НАБУ. Таким чином, правове забезпечення діяльності НАБУ в досліджуваній галузі потребує поступової оптимізації, при здійсненні чого мають бути враховані й означені проблемні питання.

Список використаних джерел:

1. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-УІІ // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2472.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. №254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-УІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
4. 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.
5. Про утворення Національного антикорупційного бюро України: Указ Президента України від 16 квітня 2015 р. №217/2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/217/2015>.
6. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2473.
7. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр.: постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1146.