

13. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. // Портал Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

14. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні : Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1797-VIII [Електронний ресурс]. // Портал Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1797-19>.

15. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418-р [Електронний ресурс]. // Портал Верховної Ради України – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/418-2016-p>.

УДК 342.92

ПИТЕЛЬ Ю.М.

ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ ЯК СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ ІНСТИТУЦІЇ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Стаття присвячена аналізу адміністративно-правового статусу Національного антикорупційного бюро; характеристиці Національного антикорупційного бюро України як спеціалізованої інституції у сфері протидії корупції; дослідженню структури Національного антикорупційного бюро України.

Ключові слова: протидія корупції, антикорупційна політика, конституційні права і свободи людини, забезпечення прав і свобод громадян.

Статья посвящена анализу административно-правового статуса Национального антикоррупционного бюро в сфере борьбы с коррупцией; характеристике Национального антикоррупционного бюро как специализированного учреждения в области коррупции; изучению структуры Национального антикоррупционного бюро Украины.

Ключевые слова: борьба с коррупцией, антикоррупционная политика, конституционные права и свободы, прав и свобод граждан.

The article is devoted to analysis of administrative and legal status of the National Anti-Corruption Bureau; the National Bureau of Ukraine as specialized institutions in the field of corruption; the study of the structure of the national anti-corruption Bureau of Ukraine.

Key words: countering corruption, anti-corruption policy, constitutional rights and freedoms, rights and freedoms of citizens.

Актуальність теми. Ураховуючи те, що в сучасному цивілізованому суспільстві існує значна кількість болючих і нагальних соціально-правових проблем, яскраво вираженою серед них є корупція. Загальновідомим є той факт, що її вплив на державні процеси, розвиток економічних зв'язків та реалізацію конституційних прав, свобод і потреб громадян є суттєвим. Україна не тільки страждає від корупції, що притаманна майже всім країнам світу, а просто грузне в ній. Наша держава, на відміну від провідних країн світу, має надзвичайно високий рівень корупції через відсутність сталого економічного й політичного фундаменту. Це суспільно-негативне явище прогресує як хвороба серед суб'єктів владних повноважень і пересічних громадян. У менталітеті громадян країни колишнього СНД укорінилось поняття «подяки» за здійснену послугу чи допомогу, що має на увазі грошовий еквівалент. Ми вважаємо, що якби громадяни самостійно не провокували й не підтримували звичай так званих «подяк», то протидія корупції була б ефективнішою. Саме тому, що явище корупції тривалий час існує в Україні, було створено відповідні спеціально уповноважені органи по боротьбі з ним. Одним із них є Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), що виступає гарантом реалізації Конституційних прав і свобод громадян у сфері протидії корупції.

Постанова проблеми. Вивчити й надати характеристику адміністративно-правовому статусу НАБУ; дослідити чи виступає даний орган гарантом реалізації Конституційних прав і свобод громадян у сфері протидії корупції; дослідити його структуру.

© ПИТЕЛЬ Ю.М. – ад'юнкт кафедри адміністративного права та процесу (Національна академія внутрішніх справ)

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням створення автономного спеціалізованого органа по боротьбі з корупцією – НАБУ, а також зарубіжним досвідом функціонування подібних структур займалися М.В. Грищенко, Е.С. Дмитренко, О.О. Дульський, В.П. Петков, С.В. Петков, В.Д. Гвоздецький, Р.В. Гречанюк, О.З. Жовнір, Д.Г. Заброда, О.Г. Кальман, Ю.Я. Касараба, В.Ю. Кобринський, С.Ф. Константинов, Б.В. Романюк, Т.І. Чернявська, а окремим предметом досліджень Ю.М. Бисаги, Д.М. Белова, Я.В. Лазура, С.М. Серьогіна було дослідження проблематики НАБУ як гаранта реалізації Конституційних прав, свобод і потреб громадян у сфері запобігання та протидії корупції.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на потужну нормативну базу, створену для запобігання й протидії корупції, на сьогодні в Україні це лишається системною проблемою, що існує на всіх рівнях державної влади. Попри покращення, що спостерігається в окремих сферах, дрібна (побутова) й велика корупція в цілому процвітають. Політичні партії, законодавчий орган, правоохоронці, держслужбовці та судова гілка влади й досі сприймаються громадянами як дуже корумповані інститути. Водночас у суспільстві ще не сформувалось загальне засудження корупції: майже третина українських громадян вважає, що корупція може бути виправдана, а хабар є засобом найшвидшого розв'язання проблем у відносинах з різними держустановами.

У Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 6 травня 2015 р. № 287/2015, поширення корупції та її укорінення в усіх сферах державного управління було визнано загрозою національній безпеці України.

З огляду на те, що в Україні триває процес оновлення антикорупційного законодавства й запровадження спеціалізованих антикорупційних органів, дослідження зарубіжного досвіду щодо створення й функціонування таких структур є актуальним і своєчасним [1, ст. 145].

Ураховуючи те, що наша держава тримає курс на євроінтеграцію, системна корупція – камінь спотикання на ньому шляху. Саме тому у 2014 р. українським парламентом було прийнято низку законів з метою сприяння ефективній боротьбі з корупцією, зокрема: «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.», «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України» тощо.

Створено Національну раду з питань антикорупційної політики як дорадчий орган при Президентові України (Указ Президента України від 14 жовтня 2014 р. № 808/2014), діяльність якого спеціалізується на повноцінному й ефективному виконанні ним своїх конституційних повноважень у зазначеній сфері.

Доцільно згадати й про Програму дій уряду, що була схвалена у грудні 2014 р. шляхом підписання коаліційної угоди п'ятьма основними парламентськими фракціями. У ній чітко визначено перелік заходів для зменшення рівня корумпованості в Україні.

Міжнародною спільнотою також прийнято низку нормативних документів (договорів і конвенцій) і різного роду декларацій, рекомендацій, резолюцій, деякі з них ратифіковано в Україні. Саме в цьому й полягає основна мета світового співтовариства, а саме у виробленні спільного бачення загроз, що несе корупція, та ефективних інструментів, стандартів дій у боротьбі з цим негативним феноменом. Окрім цього, як правильно відмічається, «міжнародні правові інструменти сприяють виявленню й розповсюдженню у світовому масштабі прикладів хорошої практики боротьби з корупцією та сприяють зміцненню міжнародного співробітництва між країнами» [2, с. 10].

Як зазначено в ч. 2 ст. 3 Основного Закону України «...права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність» [3]. Тобто забезпечення прав і свобод людини це пріоритетний обов'язок правової й демократичної держави.

Саме для виконання цього завдання було створено окрему спеціалізовану інституцію по боротьбі з корупцією, що була наділена достатнім рівнем незалежності від інших гілок влади, має достатні ресурси й повноваження для здійснення покладених на неї функціональних обов'язків у відповідній сфері. На необхідності утворення такого органу наголошували Президент України (Концепція реформування кримінальної юстиції України, затверджена Указом Президента України № 311/2008 від 8.04.2008 р.), Рада національної безпеки та оборони України (Рішення РНБО від 21.04.2008 р. «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики») та Кабінет Міністрів України (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.08.2008 р. № 1153-р) [4, с. 1].

У реаліях сьогодення НАБУ є основним елементом системи інституційних гарантій забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції в Україні. Через це заслуговує на особливу увагу характеристика адміністративно-правового статусу НАБУ.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладается попередження, виявлення, припинення, розслідування й розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного антикорупційного бюро України є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені

вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [5].

У своїй діяльності НАБУ керується принципами верховенства права; відкритості для демократичного цивільного контролю; поваги й дотримання прав, свобод, потреб людини та громадянина; законності; підконтрольності й підзвітності суспільству та визначеним законом державним органам; безсторонності й справедливості; політичної нейтральності та позапартійності тощо.

Важливим є той факт, що законом для НАБУ встановлено гарантії незалежності від інших державних інституцій. Вони реалізуються за рахунок конкурсних відборів як Директора НАБУ, так і його працівників. Конкурс проводиться відповідно до чинного законодавства. Також Законом встановлено вичерпний перелік підстав для припинення повноважень Директора НАБУ, тобто особа звільняється із займаної посади у разі наявності однієї з них. Ще однією гарантією незалежності виступає особливий правовий і соціальний захист працівників НАБУ та створення належних умов оплати праці. На нашу думку, така позиція держави виступає одним із способів заохочення особового складу від вчинення ними корупційних деліктів. Жодна раціональна особа, отримуючи гідну заробітну плату, не буде ризикувати своїм стабільним доходом.

Важливою частиною незалежного існування будь-якої інституції є встановлений законом порядок її фінансування й матеріально-технічного забезпечення. Таке забезпечення має бути достатнім для всіх комплектуючих підрозділів як центральних, так і територіальних.

Зрозуміло, що під час розслідувань корупційних правопорушень детективами затримуються та притягуються до відповідальності злочинці різних владних повноважень, матеріальних статків та ті, що належать до різних злочинних угруповань. Саме тому, з метою захисту співробітників НАБУ, Законом були передбачені й встановлені засоби забезпечення їх особистої безпеки, їхніх близьких родичів, майна тощо.

Ще однією гарантією автономності даної інституції є заборона незаконного втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність НАБУ. Будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення тощо, що надходять до співробітників НАБУ в рамках досудового розслідування в конкретному кримінальному провадженні, є недопустимими, злочинними та не підлягають до виконання. Працівник зобов'язаний письмово сповістити Директора про такий факт і чекати на подальші вказівки.

Національне бюро складається з центрального й територіальних управлінь, контроль за його діяльністю здійснюється Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, а за працівниками Національного бюро безпосередньо наглядають підрозділи внутрішнього контролю бюро.

Що ж стосується відповідальності працівників Національного бюро, то вони приймають рішення самостійно, а тому, у разі порушення ними прав і свобод громадян під час виконання службових повноважень, Національне бюро притягує їх до юридичної відповідальності (дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова чи кримінальна, залежно від тяжкості вчиненого правопорушення), а також може зобов'язати відшкодувати потерпілій особі моральні й матеріальні збитки відповідно.

Директор Національного антикорупційного бюро України може створювати своїм рішенням комісії у складі працівників Національного антикорупційного бюро України, прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, службових осіб інших державних органів, органів місцевого самоврядування, представників громадських об'єднань. Такі комісії вивчають питання щодо порушення прав осіб, які співпрацюють із Національним антикорупційним бюро України, та видають рекомендації щодо усунення зазначених порушень. Рекомендації таких комісій є обов'язковими для розгляду державними органами, органами місцевого самоврядування. Порядок діяльності комісій визначається Директором Національного антикорупційного бюро України.

Наказами Директора Національного антикорупційного бюро України від 23 квітня 2015 р. №1-н та №2-н було затверджено структуру й штатний розклад Бюро, що, зокрема, передбачають посади Першого заступника Директора та трьох заступників, які призначаються на посади без проведення конкурсу [6].

8 червня 2015 р. було обрано Раду громадського контролю НАБУ, а 9 червня 2015 р. було створено Конкурсну комісію. Вона почала відбір кадрів до НАБУ та до її складу було делеговано трьох представників Ради громадського контролю НАБУ.

На нашу думку, це знову ж таки прояв неупередженого конкурсного відбору детективів, що розслідуватимуть корупційні схеми високопосадовців, суддів тощо. Кандидати на посаду мають відповідати всім визначеним Законом вимогам, а саме: досконало знати законодавчу базу, логічно мислити, бути психологічно готовими працювати у стресових умовах тощо.

Конкурс на посаду детектива Бюро складається з п'яти етапів:

- 1) тести на знання законодавства;
- 2) тест "generalskills", саме під час його проходження кандидати демонструють свої здібності до логічного мислення та рівень інтелекту;
- 3) психометричні тести;

- 4) співбесіда та поліграф;
- 5) призначення.

Поетапний конкурсний відбір дає змогу обрати із бажаючих обіймати запропоновану посаду найбільш кваліфікованих кандидатів.

Отже, формування Бюро стало безпрецедентним в історії України випадком створення нового державного органу на абсолютно відкритій і прозорій конкурсній основі.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, хотілось би зазначити, що хитка політична ситуація в Україні, що супроводжується резонансними кримінальними проявами, демаршами певних політичних сил, «чорним піаром» з боку ЗМІ, дає підстави вважати, що слабка реформованість правоохоронних органів, неефективна реформа Національної поліції ще довго негативно впливатиме на ефективність системи протидії корупції в Україні.

Неможливо не погодитися з думками експертів, громадських діячів і простих громадян, що реформування антикорупційних органів та всі спроби боротьби з корупцією в нашій країні набувають політичного забарвлення, пристосовуються під керівну верхівку влади, штучно здійснюється ажіотаж навколо реформ, а самі зміни проводяться формально на папері. Це свідчить про те, наскільки глибоко метастази корупції вросли в тіло влади, держави, суспільства, процес одужання буде нелегким і тривалим.

Створення спеціалізованого антикорупційного органу насамперед пов'язано з нагальною потребою вирішення проблеми координації у сфері запобігання та протидії корупції, необхідністю централізації збирання, узагальнення та аналізу інформації про корупцію. Такий орган має стати сполучною ланкою системи державних антикорупційних органів, що забезпечує її цілісність та ефективність.

Водночас, як свідчить світовий досвід, крім безсумнівних здобутків мають місце й певні ризики, пов'язані зі створенням антикорупційного органу. Так новостворений орган може виявитись неефективним і стати ще одним бюрократичним рівнем у системі державних органів; ресурси, виділені на створення й функціонування цього органу, будуть відвернуті від уже існуючих контрольних органів та інших сфер, що потребують перетворень; без належної законодавчої регламентації є ризики виникнення конфліктів юрисдикцій з іншими державними органами; антикорупційний орган може застосовуватись як засіб тиску на політичних опонентів [7].

Правовий статус НАБУ включає в себе: цілі, завдання, функції; компетенцію; відповідальність тощо. А незалежність НАБУ забезпечується особливим порядком відбору Директора бюро та вичерпним переліком підстав для його звільнення, конкурсними засадами відбору співробітників бюро, особливими засобами забезпечення безпеки співробітників бюро та членів їх сімей, матеріально-технічним і фінансовим забезпеченням.

Варто зазначити, що специфіка національної моделі спеціалізованої антикорупційної структури НАБУ обумовлена обмеженою сферою його діяльності. Усвідомлення того, що подолання корупції як системного явища не може бути вирішене тільки силами окремого антикорупційного органу, обумовило запровадження в Україні мультиорганізаційної моделі, коли обов'язки боротьби з корупцією розділені між кількома партнерськими організаціями [8].

Список використаних джерел:

1. Ярмиш О. Спеціалізовані антикорупційні інституції : світовий досвід та національна модель / О. Ярмиш, Р. Мельник // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 145.
2. Специализированные институты по борьбе с коррупцией : обзор моделей / [Г. Клеменчич, Я. Стусек, И. Гайка] // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
4. Експертний висновок на проект Закону України «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України» (реєстр. № 5031 від 29.07.2009 р.) [Електронний ресурс]. // Д.С. Ковриженко ; Лабораторія законодавчих ініціатив. – 2009. – Режим доступу : <http://parlament.org.ua/upload/docs/5031.pdf>.
5. Про Національне антикорупційне бюро України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
6. Литвинов О.М. Тактика профілактики злочинів у контексті нового Кримінального процесуального кодексу України / О.М. Литвинов // Актуальні проблеми застосування кримінального процесуального законодавства України та тенденції розвитку криміналістики на сучасному етапі : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (Х., 5 жовт. 2012 р.) / МВС України; Харк. нац. ун-т внутр. справ; Кримінологічна асоціація України. – Х. : ХНУВС, 2012. – С.50–54.
7. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції : огляд моделей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>
8. Transparency International Ukraine : визначення моделі антикорупційного агентства для України 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ti-ukraine.org/system/files/research/anticorruption_agency_by_ti_ukraine_ukr.pdf