

НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано юридичну літературу та нормативну базу щодо діяльності спеціалізованих антикорупційних органів України. Дано коротку характеристику етапів розвитку антикорупційної політики України часів незалежності. З'ясовано й узагальнено основні нормативні документи із забезпечення діяльності антикорупційних органів України. Показано, що активний розвиток системи антикорупційних органів розпочато лише 2014 р. та продовжується нині.

Ключові слова: антикорупційні органи, Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство, Вищий антикорупційний суд, нормативне забезпечення, закон.

В статье сделан анализ юридической литературы и нормативной базы деятельности специализированных антикоррупционных органов Украины. Дано краткое описание этапов развития антикоррупционной политики Украины времен независимости. Выяснены и обобщены основные нормативные документы по обеспечению деятельности антикоррупционных органов Украины. Показано, что активное развитие системы антикоррупционных органов начато только в 2014 году и продолжается до сих пор.

Ключевые слова: антикоррупционные органы, Национальное антикоррупционное бюро, Специализированная антикоррупционная прокуратура, Национальное агентство, Высший антикоррупционный суд, нормативное обеспечение, закон.

The article analyzes the legal literature and normative base on the activities of specialized anti-corruption bodies of Ukraine. A brief description of the stages of development of anticorruption policy of Ukraine during the period of independence is given. The basic normative documents on maintenance of activity of anti-corruption bodies of Ukraine are elucidated and generalized. It has been shown that the active development of the anti-corruption system has only started since 2014 and continues to this day.

Key words: anti-corruption authorities, National Anti-Corruption Bureau, Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, National Agency, High Anti-Corruption Court, Regulatory, Law.

Вступ. На шляху до вступу України до Європейського Союзу міжнародна спільнота зазначила високий рівень української корупції. Зауважено, що корупція в державі має системний характер, наявна в усіх секторах та на кожному управлінському рівні, зокрема в правоохоронних органах, прокуратурі, судовій та місцевій владі. Однією із причин масової корупції є неналежний рівень нормативного забезпечення антикорупційного законодавства.

Питання нормативно-правового регулювання запобігання та протидії корупції в Україні неодноразово було предметом дослідження вчених. Зокрема, це питання вивчали М. Азаров, Є. Блажівський, О. Головін, Т. Давидова, Ю. Дьомін, Д. Заброта, М. Камлик, О. Кваша, В. Кіселичник, О. Лемешко, М. Луценко, М. Мельник, Є. Невмережицький, В. Пентегов, М. Погорецький, В. Романовський, М. Семендй, І. Сервецький, Г. Серета, В. Скулиш, С. Скулиш, М. Хавронюк, І. Шабас, Ф. Шиманський, Л. Щербина, М. Якимчук та інші.

Незважаючи на достатню кількість праць щодо питання нормативного забезпечення антикорупційної діяльності, вони є застарілими, а динамічні зміни національного законодавства антикорупційної сфери потребують більш сучасного дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення сучасного нормативного забезпечення діяльності антикорупційних органів України.

Результати дослідження. Антикорупційна політика на національному рівні бере свій початок з отримання Україною незалежності. Так, протягом 1992–1994 рр. створено низку антикорупційних органів: Координаційний комітет із боротьби з корупцією та організованою злочинністю при Президентові України, спеціальні підрозділи з боротьби з корупцією та організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ та Служби безпеки України, ухвалено низку нормативних документів на відомчому рівні. Згодом ухвалено закони України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (1993 р.) та «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.). На той момент законодавчі акти містили превентивні антикорупційні положення, обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, визначали ознаки корупційних порушень та юридичну відповідальність за них тощо. Варто звернути увагу на те, що перший спеціальний Закон України «Про боротьбу з корупцією» діяв протягом 5 років, зміни до нього вносилися 12 разів [1].

Наступним важливим кроком у боротьбі з корупцією можна вважати впровадження Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю на 1996–2006 рр., розробленої відповідно до вимог Указу Президента України від 5 серпня 1996 р. № 628/96 «Про додаткові заходи щодо забезпечення законності та правопорядку в Україні». На той момент основним завданням програми визначено вдосконалення практичної діяльності правоохоронних органів щодо підтримки правопорядку та законності, належне забезпечення конституційного ладу тощо. Серед пріоритетних завдань визнано формування ефективної правової бази щодо боротьби зі злочинністю загалом і з корупцією зокрема.

Надалі зміни до антикорупційного законодавства вносилися досить активно. Так, 1997 р. затверджено Національну програму боротьби з корупцією (Указ Президента України № 319/97 від 10 квітня 1997 р.), якою передбачено необхідність вжиття профілактичних, організаційно-правових та інших заходів протидії корупції. У 1998–2005 рр. діяла Концепція боротьби з корупцією, якою передбачено використання системного підходу та підвищення ефективності організації діяльності щодо запобігання та протидії корупції в Україні.

Незважаючи на низку ухвалених нормативно-правових актів, корупція поширювалася в усіх сферах держави. Тому для забезпечення ефективності боротьби зі злочинністю та корупцією, зменшення шкоди, завданої корупційними діяннями соціальній та економічній сферам, узгодження національної антикорупційної програми з вимогами та стандартами Європейського Союзу, становлення ринкових відносин та недопущення підриву авторитету України на міжнародному рівні Президентом України видано Указ «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 6 лютого 2003 р. № 84/2003.

З огляду на важливість проблеми корупції на національному та міжнародному рівнях, Верховною Радою України ухвалено постанову «Про стан боротьби з організованою злочинністю у 2004–2005 рр.». Водночас Президентом України виданий Указ «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції» від 18 листопада 2005 р. № 1615. У вищезгаданих нормативно-правових актах міститься доручення Кабінету Міністрів України вдосконалити законодавство щодо протидії корупції й організованій злочинності, враховуючи досвід України та країн-членів Ради Європи. Згодом Верховною Радою України ухвалено низку законів щодо протидії корупції: «Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією», «Про ратифікацію Конвенції ООН проти корупції», «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією», «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією». Ухвалення законів міжнародного значення мало на меті формування позитивного іміджу України у світі, сприятливого політичного й економічного клімату, можливості співпраці зі світовими організаціями та спеціалізованими антикорупційними органами.

Для подальшого розвитку антикорупційної стратегії Президентом України затверджується Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», яка діє протягом 4 років (2006–2010 рр.). Стратегічний напрям концепції цих років визначено як посилення заходів, спрямованих на виявлення корупції та забезпечення притягнення порушників до відповідальності. У зв'язку із цим Верховною Радою ухвалюються декілька антикорупційних законів: «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Ухвалення Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» привело до подальших змін у Кримінальному кодексі України

та Кодексі України про адміністративні правопорушення, як результат, ухвалено 15 підзаконних актів, які згодом сформували базу антикорупційної інфраструктури [1; 2]. Проте необхідні ефективні засади протидії корупційним діям все ще не були ухвалені. Так, Група держав проти корупції (GRECO) рекомендувала Україні розробити та впровадити ефективні заходи щодо боротьби з корупцією [3].

Отже, Президент України П. Порошенко був змушений вдатися до рішучих дій у досліджуваній сфері, визначити першочерговою проблемою питання корупції та її масштабів у державі. Тому протидія корупції стала головним завданням влади.

Для забезпечення ефективного вирішення поставленого завдання восени 2014 р. ухвалюються декілька нових законів, а саме: «Про засади антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.», «Про очищення влади», «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро», «Про прокуратуру», «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів» тощо. Запровадження нових законів стало ефективним інструментом у боротьбі з незаконними діями.

Проте варто зазначити, що в роз'ясненні Міністерства юстиції України від 21 травня 2015 р. зазначено, що нормативні акти є одним із чинників, які призводять до появи фактів корупції. Причиною може стати неточність конструкції нормативних положень, які дозволяють корумпованим державним особам використовувати своє службове становище для особистого незаконного збагачення [4]. Варто зупинитися більш детально на сучасному нормативному забезпеченні спеціалізованих антикорупційних органів.

Антикорупційна стратегія на 2014–2017 рр. передбачає зауваження та пропозиції міжнародних інституцій щодо стану корупції та її поширеності. Відмінною рисою нинішньої стратегії від попередніх є виділення зони ризиків в антикорупційній політиці держави та пропозиції щодо викорінення корупційних елементів у процесі державотворення. Також дана Антикорупційна стратегія враховує недоліки попередніх. Зокрема, у Стратегії чітка структура та визначено конкретні напрями реформування. Одним із таких напрямів є створення спеціалізованого самостійного органу з метою здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування в кримінальних корупційних правопорушеннях – Національного антикорупційного бюро України.

Ефективна протидія корупції потребує системного підходу та належного кадрового забезпечення. Адже функції боротьби з корупцією виконували декілька органів, підрозділів та Служба безпеки України. Так, відповідальність за отримані результати роботи з попередження та боротьби з корупцією була розподілена за кожним органом окремо відповідно до вертикалі управління. Це призводило до фактичної залежності від керівництва. Тому антикорупційна діяльність, особливо щодо чиновників вищих щаблів влади, виявилася неефективною. Цього вдалося уникнути під час створення окремого незалежного спеціалізованого органу.

Основним Законом, яким керується спеціалізований орган, є Закон України «Про Національне антикорупційне бюро» від 14 жовтня 2014 р. № 1698–VII, у ст. 1 якого визначається правовий статус Національного антикорупційного бюро як державного правоохоронного органу, на який покладено попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень відповідно до його підслідності, а також запобігання скоєнню нових порушень.

Окрім вищезазначеного Закону України, правовою основою для функціонування Національного антикорупційного бюро є Конституція України, Кримінальний процесуальний кодекс України (Закон № 4651–VI від 13 квітня 2012 р.), Кодекс України про адміністративні правопорушення (Закон № 8073–X від 7 грудня 1984 р.), закони України «Про запобігання корупції» № 1700–VII від 14 жовтня 2014 р., «Про оперативно-розшукову діяльність» № 2135–XII від 18 лютого 1992 р., «Про банки і банкову діяльність» № 2121–III від 7 грудня 2000 р., «Про депозитарну систему України» № 5178–VI від 6 липня 2012 р.

Так, закони України «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про запобігання корупції» закріплюють організаційні основи та принципи діяльності та функції Бюро. Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначено чисельність та структуру органу, а також окреслюється коло підрозділів, які можуть бути створені в його складі. Також законами гарантується незалежність Національного антикорупційного бюро та визначається поняття корупційного правопорушення. Ця гарантія реалізується шляхом особливого порядку конкурсного відбору кандидатів на посаду директора Національного антикорупційного

бюро та повним переліком підстав припинення його повноважень; конкурсним відбором інших працівників Бюро, відповідними умовами оплати праці та їхнім особливим правовим становищем; особливим порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного антикорупційного бюро тощо [5].

Як зазначалося, у своїй діяльності Національне антикорупційне бюро також керується законами України «Про банки і банківську діяльність» та «Про депозитарну систему України». Цими законами визначається доступ Національного бюро до інформації, в якій міститься банківська таємниця.

Отже, створення Національного антикорупційного бюро є знаковою подією незалежної України як європейської держави. Національне антикорупційне бюро є правоохоронним органом із досить широкими повноваженнями у сфері запобігання та протидії корупції. Завдяки впровадженню законів щодо діяльності Національного антикорупційного бюро України нашої державі вдалося виконати вимоги та зобов'язання, які передбачені міжнародними антикорупційними нормативними актами. Основними законами, якими у своїй діяльності керується Національне антикорупційне бюро, є закони України «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про оперативну-розшукову діяльність», «Про банки і банківську діяльність», «Про депозитарну систему України» тощо.

Законом України «Про запобігання корупції» з метою координації антикорупційної політики та запобігання корупції створено орган із превентивними антикорупційними функціями, а саме Національне агентство з питань запобігання корупції. Нормативно-правовою основою Національного агентства є Конституція України, міжнародні договори, узгоджені з Верховною Радою України, закони України «Про запобігання корупції» № 1700–VII від 14 жовтня 2014 р., «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166–VI від 17 березня 2011 р., «Про державну службу» № 889–VIII від 10 грудня 2015 р., постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції» № 118 від 18 травня 2015 р., ухвалені відповідно до перелічених законів нормативно-правові акти, а також нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади.

Так, Закон України «Про запобігання корупції» встановлює особливий статус, юридичні гарантії незалежності, функції та повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції. Затвердивши положення Закону щодо Агентства, Україна виконала завдання міжнародної спільноти щодо гарантування незалежності органу антикорупційної політики та відповідності міжнародним стандартам.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає завданням Агентства запобігання корупції в державі, застосування превентивних антикорупційних механізмів, попередження ризиків у діяльності органів державної влади. Законом визначено незалежність Національного агентства від зовнішнього впливу та втручання. Це забезпечується спеціальним статусом Агентства, особливостями конкурсного відбору та призначення членів Національного агентства, відповідними умовами оплати праці та прозорістю діяльності Агентства тощо [6, ст. 9].

Також Законом визначаються повноваження Національного агентства, серед яких формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів щодо антикорупційного законодавства, моніторинг та контроль виконання законодавчих актів щодо етичної поведінки, врегулювання конфлікту інтересів, координація та надання пояснень, консультаційної допомоги державним органам та органам місцевого самоврядування щодо застосування актів антикорупційного законодавства тощо [6, ст. ст. 7, 11]. Зазначимо, що багато повноважень стосуються роботи з кадрами, громадськістю, співпраці з іншими державними органами, неурядовими організаціями, міжнародними й іноземними організаціями тощо.

Деякі запобіжні засади антикорупційної політики передбачені Законом України «Про державну службу». Зокрема, Законом визначені обмеження для осіб, які можуть обіймати посади державних службовців, етичні перешкоди перебування на державній службі, недопустимість зловживання службовим становищем, порушення законів України тощо [7, ст. ст. 3, 10, 12, 13, 16, 31].

Отже, Національне агентство з питань запобігання корупції є спеціалізованим антикорупційним органом, який наділений компетенціями з попередження корупційних діянь і боротьби з ними на законодавчому рівні.

Важливим нормативним актом щодо нормативного забезпечення органів антикорупційної політики є Закон України «Про очищення влади» № 1682–VII від 16 вересня 2014 р. Основною метою Закону є унеможливлення участі в державному управлінні осіб, які своїми діями чи безді-

яльність підірвали національну безпеку й оборону України, здійснювали заходи щодо узурпації влади Президентом України В. Януковичем, порушили права та свободи людини. Але суттєвим недоліком цього Закону є те, що він спрямований на недопущення негідних осіб до влади, а не на боротьбу зі скоєними правопорушеннями чи захист сьогодення [8]. Отже, вітчизняний закон щодо люстрації не здатний захистити демократичні цінності та громадськість.

Наступний антикорупційний орган – Спеціалізована антикорупційна прокуратура – у своїй діяльності керується Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру» № 1697–VII від 14 жовтня 2014 р., Кримінальним та Кримінальним процесуальним кодексами України, Регламентом Генпрокуратури України, наказами Генпрокурора України та керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, міжнародними нормами, що ратифіковані встановленим порядком [9]. Так, міжнародним антикорупційним законодавством передбачено притягнення до кримінальної відповідальності осіб, на користь яких здійснено неправомірну вигоду. Також до нормативного забезпечення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури варто віднести розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану першочергових заходів з подолання корупції» № 647-р від 2 липня 2014 р., закони України «Про запобігання корупції» № 1700–VII від 14 жовтня 2014 р., «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» № 1699–VII від 14 жовтня 2014 р., «Про очищення влади» № 1682–VII від 16 вересня 2014 р. Також до законів, якими керуються антикорупційні органи, варто віднести закони України «Про публічні закупівлі» № 922–VIII від 25 грудня 2015 р., «Про доступ до публічної інформації» № 2939–VI від 13 січня 2011 р. тощо.

Так, Законом України «Про прокуратуру» визначено, що в Генпрокуратурі України створюється як самостійний структурний підрозділ Спеціалізована антикорупційна прокуратура. До обов'язків та функцій Антикорупційної прокуратури належить нагляд за діяльністю Національного бюро (п. 5 ст. 8). Варто зауважити, що функція загального нагляду скасована Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань удосконалення діяльності прокуратури» № 5288–VI від 18 вересня 2012 р. Ухвалення такого положення дозволило зменшити втручання в приватний сектор державної влади, сприяло наглядовим заходам щодо протидії корупції.

Закон України «Про прокуратуру» визначає повноваження органів прокуратури щодо антикорупційної діяльності. Зокрема, за Законом прокурор має підтримувати державне обвинувачення в суді щодо корупційного правопорушення (ч. 1 ст. 22). Цим же Законом регламентуються координаційні повноваження прокуратури під час взаємодії з іншими органами з метою боротьби з корупцією (ст. 25). У ч. 5 ст. 8 Закону «Про прокуратуру» № 1697–VII від 14 жовтня 2014 р. передбачено, що прокурор здійснює представництво в суді під час розгляду проваджень щодо корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень.

Повноваження та завдання Антикорупційної прокуратури встановлюються наказом Генпрокурора України «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» від 25 червня 2013 р. Зауважимо, що цим наказом також регулюються правила відшкодування завданих корупційними діяннями збитків, виявлення та причини корупційних діянь тощо [10]. Пріоритетна роль прокурорів у координації правоохоронних органів щодо боротьби та протидії корупції визначена наказом Генпрокурора України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» від 16 січня 2013 р. [11].

Висновки. У результаті аналізу діяльності антикорупційних органів України нами визначено, що активний та ефективний період розвитку антикорупційного законодавства припадає на початок 2014 р. У цей час нормативне забезпечення антикорупційної діяльності поповнилося низкою нормативних актів, які стали першочерговими щодо виконання дій із запобігання та протидії корупції в Україні. Основними нормативними документами діяльності антикорупційних органів визначено закони України «Про засади антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.», «Про очищення влади», «Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро», «Про прокуратуру», постанову Кабінету Міністрів України «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції», міжнародні договори, узгоджені з Верховною Радою України тощо.

Ухвалення нової Антикорупційної стратегії дозволило створити нові антикорупційні органи, передбачені вимогами та нормами Європейського Союзу щодо протидії корупції. Зауважимо, що ухвалення нових чи вдосконалення чинних законів не є гарантією ефективної протидії корупції.