

Федорко О. О.,  
аспірант навчання юридичного факультету  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

## НЕЗАЛЕЖНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО: МІФ ЧИ РЕАЛЬНІСТЬ

### INDEPENDENCE OF NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU: MYTH OR REALITY

У статті проведено аналіз порядку формування Конкурсної комісії з відбору Директора Національного антикорупційного бюро України. Досліджено процедуру призначення на посаду Директора Національного бюро. Виявлено особливості формування складу Національного бюро. Здійснено аналіз чинного складу Національного антикорупційного бюро України. Запропоновано шляхи вдосконалення процедури відбору Директора Національного бюро.

**Ключові слова:** корупція, Національне антикорупційне бюро України, Директор Національного антикорупційного бюро України, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, детективи Національного антикорупційного бюро України.

В статті проведено аналіз порядку формування Конкурсної комісії по отбору Директора Національного антикорупційного бюро України. Исследована процедура назначения на должность Директора Национального бюро. Выявлены особенности формирования состава Национального бюро. Осуществлен анализ действующего состава Национального антикоррупционного бюро Украины. Предложены пути усовершенствования процедуры отбора Директора Национального бюро.

**Ключевые слова:** коррупция, Национальное антикоррупционное бюро Украины, Директор Национального антикоррупционного бюро Украины, Президент Украины, Верховная Рада Украины, Кабинет Министров Украины, детективы Национального антикоррупционного бюро Украины.

The article gives an analysis of the procedure for the formation of the Competition Commission for the selection of the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The order of appointment to the position of Director of the National Bureau is analyzed. The order of forming the composition of the National Bureau is investigated. A brief analysis of the active members of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine was carried out. The ways of improving the selection procedure of the Director of the National Bureau are proposed.

**Key words:** corruption, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, Detectives of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

Питання боротьби з корупцією було й залишається досить важливим для нашої держави. Саме з метою тотальної боротьби з корупцією у вищих ешелонах влади у 2015 році створено Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ, Національне бюро). Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національне антикорупційне бюро України» (далі – Закон), Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, зарахованих до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [1].

Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і становлять загрозу національній безпеці [1].

Згідно із положеннями ч. 1 ст. 3 Закону, основними принципами діяльності Національного бюро є: 1) верховенство права; 2) повага й дотримання прав і свобод людини та громадянина; 3) законність; 4) безсторонність і справедливість; 5) незалежність Національного бюро та його працівників; 6) підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам; 7) відкритість

для демократичного цивільного контролю; 8) політична нейтральність і позапартійність; 9) взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями.

Однак чи дійсно НАБУ здійснює свою діяльність відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та принципів закріплених у цьому Законі? Чи дійсно НАБУ є незалежним, політично нейтральним і позапартійним органом? Останні журналістські розслідування, оприлюднені в лютому-березні 2019 року, вказують на низку випадків, які ставлять під сумнів незалежність Національного бюро. Тому сьогодні досить актуальним є з'ясування того, чи дійсно НАБУ є самостійним і незалежним органом.

Проблеми виникнення, становлення, організації та процесуальної діяльності НАБУ досліджували такі науковці: О.В. Баулін, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, Л.М. Лобойко, Є.Д. Скулиш, Є.В. Невмержицький, В.Т. Маляренко, В.І. Малюга, С.П. Погребняк, Л.Д. Удалова, В.М. Тертишник, О.М. Юрченко, Г.І. Сисоєнко, А.В. Самодін. Водночас принцип незалежності НАБУ вітчизняними вченими не досліджено, що зумовлює наукову новизну статті.

Метою статті є проведення своєрідного аналізу принципу незалежності НАБУ; з'ясування того, чи дійсно Національне бюро є незалежним від

Президента й від Верховної Ради України; з'ясування питання, чи дійсно Національне бюро формується та діє як незалежний і неуправлінний, позапартійний орган; розроблення шляхів забезпечення реальної незалежності НАБУ.

Стаття 4 Закону України «Про національне антикорупційне бюро України» декларує гарантії незалежності Національного бюро. А саме ч. 1 цієї статті Закону зазначає, що незалежність Національного бюро в його діяльності гарантується: 1) особливим порядком конкурсного відбору Директора Національного бюро та вичерпним переліком підстав припинення повноважень Директора Національного бюро, які визначені цим Законом; 2) конкурсними засадами відбору інших працівників Національного бюро, їх особливим правовим і соціальним захистом, належними умовами оплати праці; 3) установленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного бюро; 4) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро, їхніх близьких родичів, майна; 5) іншими засобами, визначеними цим Законом [1].

Частина 2 ст. 4 Закону проголошує, що використання Національного бюро в партійних, групових чи особистих інтересах не допускається. Діяльність політичних партій у Національному бюро забороняється [1].

У частині 3 ст. 4 Закону зазначено, що забороняється незаконне втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність Національного бюро. Будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення тощо, спрямовані до Національного бюро чи його працівників, які стосуються питань досудового розслідування в конкретному кримінальному провадженні й не передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України, є неправомірними та не підлягають виконанню. У разі отримання такої вказівки, вимоги, доручення тощо працівник Національного бюро невідкладно інформує про це в письмовій формі Директора Національного бюро [1].

Але чи дійсно все так, як написано в Законі? Ми вважаємо, що для з'ясування питання, чи дійсно НАБУ є незалежним органом, варто проаналізувати порядок формування складу цього органу, оскільки тим, яким чином (органом) проводиться призначення та звільнення з тієї чи іншої посади, і визначається «незалежність» цього органу. Зазначене вище зумовлює необхідність дослідження порядку конкурсного відбору Директора Національного бюро та процедури відбору безпосередньо працівників Національного бюро.

Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону, керівництво діяльністю Національного бюро здійснює його Директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України в порядку, визначеному цим Законом [1].

Хотілося б звернути увагу, що до 4 березня 2015 року цей пункт статті був викладений в іншій редак-

ції, а саме: *«керівництво діяльністю Національного бюро здійснює його Директор, який призначається на посаду за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України в порядку, визначеному цим Законом»*. Тобто в первісній редакції Закону Директора Національного бюро повинен був призначати Президент України за погодженням із Верховною Радою, однак з 4 березня 2015 року право призначати Директора Національного бюро закріплене виключно за Президентом України.

Перед тим, як Президент України призначає Директора Національного бюро, кандидата повинна затвердити Комісія з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного бюро (далі – Конкурсна комісія), яка, власне, й проводить конкурсний відбір кандидатів на посаду Директора Національного бюро. Згідно з ч. 1 ст. 7 Закону, кандидати на посаду Директора Національного бюро визначаються Конкурсною комісією відповідно до результатів відкритого конкурсного відбору на зайняття цієї посади (далі – конкурс). Участь у конкурсі можуть брати особи, що відповідають вимогам, визначеним у ч. 2 ст. 6 цього Закону [1].

Відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону, організацію та проведення конкурсу здійснює Конкурсна комісія [1].

На перший погляд усе виглядає прозоро й відкрито, немає жодних сумнівів у незалежності Директора Національного бюро та самого Національного бюро від гілок влади й політичних партій. Однак потрібно проаналізувати склад Конкурсної комісії та порядок її формування.

Згідно з ч. 3 ст. 7 Закону, 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. Конкурсна комісія вважається повноважною в разі затвердження в її складі не менше ніж шість осіб [1].

Як бачимо, склад Конкурсної комісії формується трьома незалежними органами, а саме: Президентом, Кабінетом Міністрів і Верховною Радою України. На перший погляд усе прозоро та відкрито. Однак це тільки на перший погляд. Конкурсну комісію сформовано в січні-лютому 2015 року. 10 лютого 2015 року затверджено Регламент Конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Національного антикорупційного бюро. Нинішнього Директора Національного бюро призначено на посаду Указом Президента України від 16 квітня 2015 року № 218/2015 [2].

У зв'язку з тим що формування Конкурсної комісії проводилося в січні-лютому 2015 року, потрібно проаналізувати політичний склад органів, які формували аполітичне Національне бюро, станом на час формування Конкурсної комісії. Останній припав на президентство Петра Олексійовича Порошенко.

Що стосується Верховної Ради України, то так історично склалося, що вибори до Верховної Ради проводяться через півроку після виборів Президента. У зв'язку з цим зазвичай більшість парламенту формує пропрезидентська партія. Як відомо, нинішній

Президент України Петро Олексійович Порошенко – засновник та ідеолог політичної партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність». 26 жовтня 2014 року відбулися вибори до Верховної Ради України. Більшість у Верховній Раді VIII скликання сформувала пропрезидентська партія, а саме на день обрання кількість депутатів від політичної партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність» становила 133 народні депутати (21,82% голосів). Станом на 12 вітня 2015 року їх кількість становила 141 народний депутат (34,1% голосів). Варто додати, що 27 листопада 2014 року була створена правляча коаліція «Європейська Україна». Коаліцію створили фракції «Блоку Петра Порошенка», «Народного фронту», «Самопоміч», Радикальної партії Ляшка й «Батьківщини». Усього в її склад увійшли 302 народні депутати, так сформувавши конституційну більшість у парламенті [3].

Тобто на день формування Конкурсної комісії правлячою партією в Верховній Раді України була пропрезидентська партія «Блок Петра Порошенка».

Що стосується Кабінету Міністрів України, то, відповідно до ст. 114 Конституції України, Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України [4]. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України на пропозицію коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої згідно зі ст. 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України [4]. Як уже зазначалося вище, основу коаліції становила пропрезидентська партія «Блок Петра Порошенка», яка мала вирішальне значення під час обрання Прем'єр-міністра України та формування складу міністрів України.

Також хотілось би зазначити, що, відповідно до ст. 113 Конституції України, Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України й Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених цією Конституцією [4].

З вищевикладеного випливає, що під час формування складу Конкурсної комісії, яка обирала Директора НАБУ, колосальну роль відіграв саме Президент України та пропрезидентські сили. Майже не виникає сумнівів у тому, що пропрезидентський парламент і пропрезидентський Кабінет Міністрів призначали представників у Конкурсну комісію після попереднього погодження таких кандидатів Президентом України.

Згідно з п. 5 ч. 6 ст. 7 Закону, Конкурсна комісія відбирає шляхом відкритого голосування з числа кандидатів, які пройшли співбесіду та зазначені в п. 4 цієї частини перевірки, двох або трьох кандидатів, які, згідно з обґрунтованим рішенням Конкурсної комісії, мають найкращі професійний досвід, знання і якості для виконання службових обов'язків Директора Національного бюро; вносить подання Президенту України щодо призначення одного із зазначених кандидатів на посаду Директора Національного

бюро [1]. Отже, Конкурсна комісія обирає двох або трьох кандидатів, а уже із цих кандидатів Президент України одноосібно обирає, кого з них призначити Директором НАБУ. З огляду на зазначене вище, можемо зробити висновок: у зв'язку з чинною системою відбору Директор Національного бюро є підконтрольним Президентові України.

Чинна процедура призначення та звільнення з посади Директора НАБУ залежить від Президента України, пропрезидентського Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, більшість якої становлять пропрезидентські сили, що на практиці призводить до «політичного імунітету» вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування від їх переслідування за вчинення ними корупційних правопорушень.

Тепер розглянемо порядок формування складу Національного бюро. Відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону, структура, штатна чисельність управлінь Національного бюро та положення про них затверджуються Директором Національного бюро [1]. Як не дивно, згідно з ч. 3 ст. 10 Закону, Директор Національного бюро утворює конкурсні комісії, які проводять конкурс на зайняття вакантних посад у Національному бюро [1]. Хотілось би зазначити, що Положення про конкурсні комісії та регламент їх роботи також визначаються Директором НАБУ. Саме Директор Національного бюро призначає на посади та звільняє з посад працівників Національного бюро. Отже, під час створення НАБУ українське суспільство сподівалося, що формується самостійний, незалежний від жодної гілки влади орган, котрий покликаний боротися з корупційними злочинами у вищих ешелонах влади. Однак, як показує практика, сподівання не виправдалися. У зв'язку з особливістю процедури відібрання кандидата на посаду Директора НАБУ на цю посаду призначається особа, яка вигідна Президенту та його оточенню. А вже весь чисельний склад самого НАБУ формує «вигідний Президенту» Директор Національного бюро.

Отже, особливий порядок конкурсного відбору Директора Національного бюро, який повинен гарантувати незалежність Національного бюро, зовсім не гарантує його незалежність, а, навпаки, робить НАБУ ручним органом. На нашу думку, подібна процедура обрання Директора НАБУ робить цей орган залежним і підконтрольним Президентові України. Уважаємо, що формуванням складу Конкурсної комісії з відбору Директора Національного бюро повинні займатися незалежні міжнародні інституції, які призначені боротися з корупцією на міжнародному рівні, а не органи чинної влади. Залучення іноземних інституцій у конкурсні комісії з відбору кандидатів на посади в органи з боротьби з корупцією мінімізує ймовірність обрання провладних, прополітичних осіб на такі важливі для сьогоденного суспільства та державності загалом посади.

Лише змінивши процедуру обрання Директора НАБУ, ми зможемо гарантувати, що цей орган буде незалежним і не буде відкривати й закривати справи

за вказівками влади. Після подібних реформацій положення закону *«будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення тощо, спрямовані до Національного бюро чи його працівників, які стосуються питань досудового розслідування у конкретному кримінальному процесуальним кодексом України, є неправомірними та не підлягають виконанню»* почне діяти, а не бути лише набором слів.

Уважаємо, що сьогоднішній склад Національного бюро не може гарантувати нам, що цей орган буде виконувати покладені на нього завдання, оскільки цей орган не є незалежним і самостійним. За 4 роки діяльності НАБУ лише 27 справ, скерованих детективами НАБУ, доведені до кінця (винесено вирок) [5].

Підводячи підсумки, зазначимо, що Національне бюро повністю не виправдало сподівань українського суспільства. Колосальні витрати, які йдуть на

забезпечення діяльності НАБУ, не є спільномірними з коштами, котрі конфіскуються в ході проведення розслідувань детективами НАБУ. На нашу думку, низька ефективність НАБУ тісно пов'язана з тим, що цей орган є залежним від чинної влади та виконує її вказівки. Сьогодні необхідно терміново змінити порядок формування конкурсного відбору на посаду Директора НАБУ та порядок його призначення на посаду. Варто повторно провести конкурсний відбір на посаду Директора НАБУ. Формуванням складу Конкурсної комісії з відбору Директора Національного бюро повинні займатися незалежні міжнародні інституції. Залучення іноземних інституцій у конкурсні комісії з відбору кандидатів на ключові посади в органах з боротьби з корупцією мінімізує ймовірність обрання провладних осіб на такі важливі для сьогоднішнього суспільства та державності посади.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/ed20180828>.
2. Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України: Указ Президента України від 16 квітня 2015 року № 218/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218/2015>.
3. Верховная Рада Украины VIII созыва. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Верховная\\_рада\\_Украины\\_VIII\\_созыва](https://ru.wikipedia.org/wiki/Верховная_рада_Украины_VIII_созыва).
4. Конституція України від 28 червня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#n4690>.
5. Офіційний сайт Національного антикорупційного бюро України. URL: <https://nabu.gov.ua>.