

Мусієнко О. П.,

аспірант кафедри адміністративного, конституційного і фінансового права  
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

## ОРГАНИ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ЗА НОВИМ АНТИКОРУПЦІЙНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

### THE BODIES WHICH CARRY OUT ADMINISTRATIVE MEASURES OF PREVENTION AND COMBATING CORRUPTION UNDER THE NEW ANTI-CORRUPTION LEGISLATION OF UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню новел законодавства щодо утворення нових органів, що здійснюють адміністративні заходи запобігання та протидії корупції в Україні.

**Ключові слова:** корупція, спеціалізована антикорупційна прокуратура, антикорупційне бюро, національне агентство.

Статья посвящена исследованию новел законодательства по созданию новых органов, осуществляющих административные меры предотвращения и противодействия коррупции в Украине.

**Ключевые слова:** коррупция, специализированная антикоррупционная прокуратура, антикоррупционное бюро, национальное агентство.

The article investigates stories of legislation to create new bodies which carry out administrative measures at preventing and combating corruption in Ukraine.

**Key words:** corruption, anti-corruption prosecutors, anti-corruption bureau, national agency.

Демократичні перетворення, що сьогодні відбуваються в Україні, супроводжують складні процеси реформування політичних, економічних та правових відносин. Одними з найголовніших складових цього процесу є запобігання і протидія корупції.

Саме антикорупційна реформа займає важливе місце серед інших реформ і є однією з найбільш очікуваною у суспільстві. Тому проблема створення та ефективного функціонування незалежних органів, що здійснюють адміністративні заходи запобігання та протидії корупції, є вкрай актуальною на сьогоднішній день. Питання порядку утворення, обрання, функцій та меж повноважень відповідно до чинного законодавства, досліджували у своїх працях такі вчені, як І. Беззуб, О. Проневич, В. Ворошилов, В. Волковинська.

**Завдання статті** – опираючись на чинне антикорупційне законодавство, а також на наявні праці з цієї тематики, дослідити позитивні та негативні сторони створення та функціонування органів, що здійснюють адміністративні заходи запобігання та протидії корупції в нашій країні.

В Україні існувала Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки, відповідні органи: Національний антикорупційний комітет (з 2010 року) та урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики, але все це не відповідало міжнародним стандартам, насамперед щодо органів, уповноважених на формування та реалізацію антикорупційної політики. Крім того, ряд функцій у сфері антикорупційної політики взагалі не реалізовувався жодним державним органом, зокрема проведення на постійній основі оцінювання стану справ з корупцією, мо-

ніторинг реалізації державної антикорупційної політики, формування світогляду несприйняття корупції. Не виконувалися в Україні також і вимоги міжнародно-правових інструментів щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупційної політики – залучення громадськості до процесу прийняття суспільно важливих рішень у сфері протидії корупції відбувається здебільшого у формі недовірливих консультацій для формального виконання вимог законодавства [1].

Таким чином, в Україні фактично була відсутня ефективна стратегія запобігання та протидії корупції, а також були відсутні органи, уповноважені на здійснення антикорупційної політики, які були б незалежними з чітким визначенням кола повноважень.

Комплексний аналіз зарубіжних антикорупційних інституційно-функціональних моделей дає можливість виокремити три типи державних інституцій антикорупційної спрямованості, а саме: багаточільових державних агентств, уповноважених на реалізацію низки функцій у сфері протидії корупції; спеціалізованих антикорупційних служб у складі правоохоронних органів; самостійних профільних антикорупційних інституцій. У провідних європейських країнах найбільшого поширення набула друга модель, що передбачає створення автономних спеціалізованих антикорупційних служб у складі поліції (наприклад, Центральне управління боротьби з корупцією федеральної поліції Бельгії, Національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та навколишнього середовища Національного директорату поліції Норвегії тощо) або прокуратури [2, с. 262].

14 жовтня 2014 року Верховна Рада України в другому читанні прийняла Закони України «Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів». Крім того, 16 вересня 2014 року було прийнято Закон України «Про очищення влади», який передбачає механізми люстрації посадових осіб органів державної влади й місцевого самоврядування. 23 жовтня 2015 року всі закони щодо боротьби з корупцією були підписані Президентом України П. Порошенком. Крім того, Указом Президента України від 14 жовтня 2014 року № 808/2014 було створено Національну раду з питань антикорупційної політики як дорадчий орган при Президенті України, діяльність якого спрямована на повноцінне й ефективне виконання ним своїх конституційних повноважень у зазначеній сфері [3].

Відповідно до нового антикорупційного законодавства в Україні створені такі органи, уповноважені здійснювати адміністративні заходи запобігання і протидії корупції:

- 1) Національне агентство з питань запобігання корупції;
- 2) Національне антикорупційне бюро України;
- 3) Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

*Національне агентство з питань запобігання корупції* створюється в межах виконання Закону України «Про запобігання корупції», ухваленим 14 жовтня 2014 року. Відповідно до Закону це центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Національне агентство є колегіальним органом, до складу якого входить п'ять членів. Члени Національного агентства призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України строком на чотири роки за результатами конкурсу. Одна і та сама особа не може обіймати цю посаду понад два строки підряд. Основною формою роботи Національного агентства є засідання, що проводяться не рідше одного разу на тиждень.

До повноважень Національного агентства належать здійснення контролю за виконанням законодавства з питань етичної поведінки, розробка проектів Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання; запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності службовців; здійснення перевірки декларацій осіб, їх зберігання та оприлюднення, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; здійснення співпраці з викривачами; вжиття заходів щодо їх захисту; притягування до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав; координація та надання методичної допомоги щодо виявлення корупціогенних ризиків тощо [4].

Отже, Національне агентство з питань запобігання корупції – це специфічна превентивна установа.

Превентивність полягає у попередженні випадків корупції шляхом забезпечення перевірки декларацій держслужбовців, завдяки нововведеним електронним деклараціям держслужбовців, забезпечено доступності та відкритості даних про чиновників для громадянського суспільства та засобів масової інформації, які на основі реальної картини зможуть проводити власний аналіз та розслідування.

На нашу думку, створення подібного органу в країні з таким рівнем корупції є необхідним, адже одним із найголовніших адміністративних заходів запобігання корупції є знищення можливостей для корупції.

*Національне антикорупційне бюро України* (НАБУ) створене відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (від 14 жовтня 2014 року № 1698-УІІ). Антикорупційне бюро є державним правоохоронним органом, на який покладаються попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [5]. Тобто це слідчий правоохоронний орган із повноваженнями здійснювати процесуальні, слідчі дії та оперативно-розшукову діяльність. По суті, це каральний орган, головною функцією якого є збирання доказів причетності до корупційних злочинів високопосадовців I–II категорій, що відрізняє антикорупційне бюро від національного агентства з питань запобігання корупції, яке виконує скоріше превентивні функції, направлені на державних службовців усіх рівнів та категорій в країні. Подібні структури існують у США, Польщі, Грузії, Сінгапурі, Ізраїлі, Індії.

Вперше у вітчизняному законодавстві з'явився не тільки новий незалежний антикорупційний орган, але і посада – детектив. Саме у п. 4 ст. 5 Закону України «Про національне антикорупційне бюро» вказано, що до структури управліннь НАБУ можуть входити підрозділи детективів, які здійснюють оперативно-розшукові та слідчі дії, інформаційно-аналітичні, оперативно-технічні заходи тощо. У ст. 10 цього документа зазначено, що досудове розслідування в кримінальних провадженнях щодо злочинів, зарахованих до підслідності Національного бюро, а також в інших справах, витребуваних до НАБУ прокурором, що здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування працівниками бюро, проводять старші детективи й детективи Національного бюро, які є держслужбовцями, але не мають спецзвань. Кандидати на ці посади мають складати тести на знання законодавства, логічне мислення, психометрію і проходити співбесіду. Після цього проходиться шеститижневий курс тренінгів. До того ж, такий вишкіл для них відбуватиметься щороку. Основа роботи детективів – аналітика

інформації щодо виявлення корупційних ризиків у різних галузях [5].

Необхідно зазначити, що ідею створення у цій структурі посади детектива запозичили з грузинського досвіду.

Безперечно, позитивним моментом є високий рівень заробітної плати, визначеної Законом України «Про національне антикорупційне бюро України», що значно знижує виникнення корупційних ризиків. Високий рівень оплати праці, жорсткий конкурсний відбір, різноманітні тестування, співбесіди та перевірки роблять цю професію престижною та привертає увагу кращих спеціалістів.

*Спеціалізована антикорупційна прокуратура* – також новий орган для України. Це самостійний структурний підрозділ Генеральної прокуратури України, створений відповідно до Закону України «Про прокуратуру» Наказом Генерального прокурора України Віктора Шокіна від 22 вересня 2015 року.

Згідно з ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року функціями спеціалізованої антикорупційної прокуратури є:

- здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

- підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;

- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура становить самостійну ланку системи прокуратури України. Утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення її структури і штату здійснюються Генеральним прокурором України за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України. Призначення на адміністративні посади в Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру здійснюється Генеральним прокурором за результатами відкритого конкурсу. Призначення прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснюється її керівником за результатами відкритого конкурсу. Спеціалізована антикорупційна прокуратура розташовується в службових приміщеннях НАБУ або в службових приміщеннях прокуратури, які розташовані окремо від інших службових приміщень прокуратури. До загальної структури Спеціалізованої антикорупційної прокуратури входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, в яких розташовані територіальні управління НАБУ. Керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури підпорядковується безпосередньо Генеральному прокурору України. Він є його заступником за посадою [6].

Крім того, визначено внутрішню структуру Спеціалізованої антикорупційної прокуратури:

- управління процесуального керівництва, підтримання державного обвинувачення та представництва в суді;

- відділ аналітично-статистичного забезпечення;

- відділ документального забезпечення.

Велику суперечку серед політиків, науковців та експертів викликало питання незалежності спеціалізованої антикорупційної прокуратури від інших органів влади, зокрема Генеральної прокуратури України [7]. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року систему прокуратури України становлять: 1) Генеральна прокуратура України; 2) регіональні прокуратури; 3) місцеві прокуратури; 4) військові прокуратури; 5) Спеціалізована антикорупційна прокуратура [6]. Бачимо, що Спеціалізована прокуратура зазначена окремим пунктом, отже, вона є самостійною складовою системи прокуратури. Проте в ст. 8 того ж Закону зазначено, що спеціалізована антикорупційна прокуратура утворюється у складі Генеральної прокуратури як самостійний підрозділ, що цілком змінює ситуацію. Такий орган, як антикорупційна прокуратура, має бути повністю незалежним від будь-яких можливих впливів. Так, в Законі зазначено, що керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є заступником Генерального прокурора України, отже, безпосередньо йому підпорядковується. Крім того, з огляду на ієрархію посад в органах прокуратури також підпорядковується Першому заступнику Генерального прокурора. На жаль, Конституція України вимагає однієї прокурорської вертикалі, тому окремий незалежний орган (як національне антикорупційне бюро України) в законодавстві зазначити не вдасться. Залишається сподіватись на компетентність самих працівників відомства. Працівникам Спеціалізованої прокуратури Законом надано багато повноважень і функцій, щоб запобігти різноманітним спробам маніпуляцій.

На нашу думку, до Закону України «Про прокуратуру» необхідно внести ряд доповнень щодо вимог до працівників спеціалізованої антикорупційної прокуратури з огляду на специфіку її діяльності. На сьогодні визначено лише п'ятирічний термін роботи в органах прокуратури. Важливим є виділення особливого критерію – доброчесності. Це насамперед:

- бездоганна професійна репутація; працівник спеціалізованої антикорупційної прокуратури не має бути причетний до будь-яких корупційних чи незаконних схем, мати бізнес, родинні чи інші зв'язки з владою;

- відповідність рівня життя офіційним доходам, кандидата і його родини; має проводитись ретельна перевірка достовірності поданих декларацій.

Міжнародний центр перспективних досліджень провів Круглий стіл на тему: «Боротьба з корупцією: нові органи в старій системі». Дискусія серед експертів точилася навколо питань, що виникають стосовно боротьби з корупцією напередодні нового політичного сезону:

- громадяни на місцях не вірять в ефективність нових антикорупційних органів, оскільки всі справи блокуються на рівні судів і прокуратури; без реальної реформи судів і прокуратури прогрес буде неможливим;

– тема боротьби з корупцією може використовуватися у політичних цілях напередодні місцевих виборів;

– суспільство потребує кількох конкретних історій успіху у питанні боротьби з корупцією, які б подолали скепсис і зіграли символічну роль у відновленні довіри до судових і правоохоронних органів;

– більшість новостворених органів займатиметься боротьбою з корупцією, тоді як не меншу увагу слід приділити їй запобіганню; малоймовірно, що Національне агентство з питань запобігання корупції з його п'ятьма членами зможе охопити весь спектр поставлених завдань; це приводитиме до вибірковості у роботі нового органу та збільшуватиме можливість політичного тиску на нього;

– влада має чітко комунікувати будь-які кроки щодо боротьби з корупцією;

– більшість нових антикорупційних органів спочатку зосередяться на центральному рівні, тоді як корупційні ризики на місцях не менші. Для цього потрібно активніше працювати з місцевими журналістами та активістами [8].

Підводячи підсумки, можна зазначити, що на сьогоднішній день в Україні зроблено два кроки на шляху до подолання корупції. Перший – створення нормативно-правової бази, правового механізму, який відповідає міжнародним стандартам та ефективно працюватиме в умовах української юридичної системи в умовах сьогодення. Другий – створення принципово нових антикорупційних органів з урахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн, які успішно поборили корупцію. Українці покладають багато сподівань на високу результативність діяльності цих органів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Беззуб І. Антикорупційна політика в Україні / І. Беззуб // Інформаційно-аналітичний бюлетень «Громадська думка». – № 10 (92). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1260:antikoruptionsijna-politika-v-ukrajini&catid=8:golovni-temi&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikoruptionsijna-politika-v-ukrajini&catid=8:golovni-temi&Itemid=350).
2. Проневич О. Інститут спеціалізованої антикорупційної прокуратури в європейській державно-правовій традиції / О. Проневич // Форум права. – 2015. – №1. – С. 261–268.
3. Про Національну раду з питань антикорупційної політики : Указ Президента України від 14 жовтня 2014 року № 808 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-nacionalnu-radu-z-pitan-antikoruptionsiinoi-politiki-doc205882.html>.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>.
5. Про національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 року №1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
6. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року №1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
7. Матеріали міжнародного науково-практичного семінару «Запровадження антикорупційної спеціалізації прокурорів: європейський досвід і перспективи в Україні» (8 жовтня 2008 року). – К. : Нац. акад. прокуратури, 2008. – 147 с.
8. Круглий стіл на тему: «Боротьба з корупцією: нові органи в старій системі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://icps.com.ua/bez-realnoyi-reformy-sudiv-i-prokuratury-prohres-u-borotbi-z-koruptionsiyu-bude-nemozhlyvym>.