

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

Вакарова О. В.,

*аспірант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ЕФЕКТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ ЯК УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

EFFECTIVE ACTIVITY OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE AS A CONDITION OF PROVISION OF THE UKRAINIAN CONSTITUTION BODIES OF THE UKRAINIAN AUTHORITY

Стаття присвячена питанням правового статусу Національного антикорупційного бюро України та його діяльності у сфері забезпечення верховенства Конституції України. Досліджуються причини створення такого інституту, особливості його формування та місця в системі антикорупційних органів державної влади. Проаналізовано основні положення нормативно-правової бази, що регулює діяльність Національного антикорупційного бюро України, виявлено її недоліки, запропоновано варіанти їх вирішення.

Ключові слова: *Національне антикорупційне бюро України, верховенство Конституції України, боротьба з корупцією, антикорупційна реформа, конституційна реформа.*

Стаття посвящена вопросам правового статуса Национального антикоррупционного бюро Украины и его деятельности в сфере обеспечения верховенства Конституции Украины. Исследуются причины создания такого института, особенности его формирования и места в системе антикоррупционных органов государственной власти. Проанализированы основные положения нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность Национального антикоррупционного бюро Украины, выявлены ее недостатки, предложены варианты их решения.

Ключевые слова: *Национальное антикоррупционное бюро Украины, верховенство Конституции Украины, борьба с коррупцией, антикоррупционная реформа, конституционная реформа.*

The article is devoted to questions about the legal status of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and its activities in the sphere of ensuring the rule of law of the Constitution of Ukraine. The reasons for the creation of such an institution, the peculiarities of its formation and place in the system of anti-corruption bodies of state power are explored. The main provisions of the regulatory framework governing the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine have been analysed, their deficiencies have been identified, and options for their solution have been proposed.

Key words: *National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, supremacy of the Constitution of Ukraine, fight against corruption, anti-corruption reform, constitutional reform.*

Питання запобігання та боротьби з корупцією є надзвичайно важливим для процесу державотворення, зважаючи на загрозливі масштаби цього явища в Україні. Корупція становить небезпеку не тільки для сфери економічного добробуту держави, а й для належного розвитку та процвітання країни у всіх сферах суспільного та державного життя, нівелюючи дію правових принципів, закріплених в Основному Законі, створюючи перешкоди для становлення реального конституціоналізму та конституційного ладу в Україні.

Як відзначається в науковій літературі, корупція – це складне явище, яке в Україні стало системним, а тому потребує адекватного комплексного підходу до його подолання. Відповідно, антикорупційний орган, який покликаний ефективно протидіяти корупції, повинен бути здатним, з одного боку, професійно, а з іншого – комплексно протидіяти корупції, що передбачає багатofункціональність його діяльності [5, с. 53].

У 2014–2015 роках в Україні було прийнято ряд нормативно-правових актів, які заклали основу для формування системи антикорупційних органів.

У тому числі було створено ряд органів, які мають посилити протидію корупції в Україні. Серед них є і Національне антикорупційне бюро України як новітній інститут у системі правоохоронних органів держави, ідея та частково модель якого була запозичена з міжнародного досвіду антикорупційної діяльності.

Зважаючи на значний рівень корупції в Україні, діяльність новоствореної антикорупційної системи, а з нею і НАБУ, має вкрай важливе значення для процесу успішного державотворення, що повинно позитивно відобразитись на рівні забезпечення прав і свобод людини і громадянина, реальної дії принципів верховенства права та Конституції України.

Відтак правовий статус новоутвореного Національного антикорупційного бюро України потребує наукового аналізу, в тому числі в контексті діяльності цього інституту щодо забезпечення правових принципів та гарантування прав і свобод людини і громадянина.

Метою публікації є аналіз та розкриття особливостей правового статусу Національного антикорупційного бюро України як елементу системи протидії корупції в Україні та інституту, результати роботи

якого мають утвердити розвиток України як правової держави з реальною дією принципу верховенства права та Конституції України.

Питання діяльності правоохоронних органів та їх боротьби з корупцією досліджувались у роботах таких вчених, як: М.Ю. Бездольний, О.Ю. Бусол, В.П. Гусева, О.О. Дульський, О.Г. Кальман, Н.С. Карпов, Н.Є. Міняйло, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, Б.В. Романюк, І.В. Черемис, М.І. Хавронюк та ін. Однак, урахувавши незначний строк із моменту створення Національного антикорупційного бюро України та активні намагання подолати корупцію в Україні, питання, які стосуються діяльності цього органу державної влади, є актуальними для наукових досліджень.

Основою для формування системи антикорупційних органів було затвердження 14 жовтня 2014 року Верховною Радою України Зasad державної антикорупційної політики в Україні на 2014–2017 роки [10], саме тому Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 року № 1700-VII [9], який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, у ст. 1 закріплює, що до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції відносяться органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Парламент схвалив створення нового автономного органу – Національного антикорупційного бюро України через прийняття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 року № 1698-VII [11], який визначає правові основи організації та діяльності Національного антикорупційного бюро України.

Так, згідно із ч. 1 ст. 1 вищезгаданого Закону Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

До правоохоронних органів НАБУ відносить і Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 року № 3781-XII, який можна знайти серед органів державної влади, наведених у переліку, закріпленому в ч. 1 ст. 2 Закону [8].

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.

Таким чином, функціями НАБУ є попередження, розслідування та запобігання корупційних правопорушень, що відповідає ознакам багатofункціональної моделі спеціалізованого антикорупційного органу [5, с. 54].

Кримінальне процесуальне законодавство України визначає Національне антикорупційне бюро України як орган досудового розслідування (орган, що здійснює дізнання і досудове слідство) (ст. 38 Кримінального процесуального кодексу України від 13.04.2012 року № 4651-VI [3]), якому підслідні корупційні правопорушення (ст. 216 КПК України).

О.М. Юрченко визначає Національне антикорупційне бюро України як державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення та припинення корупційних правопорушень, які можуть бути вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [13, с. 73].

Варто помітити, що Конституція України визначає такий орган державної влади, як Національне антикорупційне бюро України, виходячи з його функцій та повноважень, і класифікує його як «орган правопорядку».

Це впливає зі статті 131-1 Конституції України, яка була внесена до неї Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [7]. Так, у статті, яка визначає повноваження прокуратури, вказано (п. 2 ч. 1): «В Україні діє прокуратура, яка здійснює: /.../ 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку».

Не вдаючись до оцінки сумісності термінології, яка використана в Конституції України до решти законодавства, відзначимо із цього приводу результати дослідження професора Н. Ярмиш. Вона вказує, що вживаний у Конституції України термін «органи правопорядку» доцільно розглядати як аналог терміна «органи охорони правопорядку» та вважати, що такими є органи, які у своєму складі мають силові, озброєні підрозділи та працівники яких наділені правом застосовувати примушування, зокрема з використанням вогнепальної зброї. Однак варто врахувати, що у ст. 131-1 Конституції України йдеться про нагляд прокуратури лише за тими «органами правопорядку», які здійснюють негласні та інші слідчі і розшукові дії. Тому для здійснення відповідного прокурорського нагляду потрібно не лише знати, що певний орган є саме «органом правопорядку» (точніше – органом охорони правопорядку), а й бути впевненим, що цей орган наділений функцією здійснювати «негласні та інші слідчі і розшукові дії» [14, с. 83].

Аналізуючи чинне законодавство, що визначає повноваження Національного антикорупційного бюро України, зокрема Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», а також виходячи з положень ст. 246 КПК України, можна зробити висновок, що працівники НАБУ в межах, визначених законодавством, мають право здійснювати негласні та інші слідчі і розшукові дії, а відтак є органами правопорядку, в розумінні Конституції України.

А стаття 2 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» встановлює, 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.

Процес створення Національного антикорупційного бюро України та оцінка його діяльності знайшли відображення в численних наукових публікаціях. Так, деякі автори зазначають, що НАБУ – це найбільший антикорупційний проект України, зазначаючи, що саме він задаватиме імпульс іншим реформам. Правильно налагоджений механізм розслідування справ і притягання вищих посадовців до кримінальної відповідальності забезпечить необхідну дисципліну в чиновників середньої та нижчої ланок [2, с. 183].

Значну увагу науковців до питань організації НАБУ можна пояснити рівнем корупції в Україні й прагненням суспільства до протидії її проявам. При цьому висловлюються різні думки з приводу заходів, які належить провести для боротьби з корупцією, подекуди з критикою необхідності створення нових органів протидії цьому явищу.

Так, Опак К.М. вказує, що корупцію не можна обмежити тільки законодавчими методами і штучним роздуванням апарату для боротьби з нею. Більше того, в умовах, коли корупція досягла великих масштабів і забралася на високі рівні влади, більш ефективною вбачається боротьба проти умов, що породжують корупцію, ніж несистемні напади на її прояви.

Автор зазначає, що необхідно підвищити рівень науково-експертного забезпечення протидії корупції, в тому числі вивчення і впровадження в життя зарубіжного досвіду, зокрема діяльності антикорупційної юстиції. Щоб змусити антикорупційний механізм працювати, в першу чергу, необхідна участь громадськості [6, с. 57].

Не є однозначним і процес створення НАБУ, а саме конституційності його формування та подальшого функціонування (на що вказує О.М. Юрченко [13, с. 73]).

Так, згідно із ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Національне бюро утворюється Президентом України відповідно до цього та інших законів України.

Натомість ст. 106 Конституції України не містить положень, які б надавали Президенту України повноваження щодо утворення спеціалізованих органів державної влади, в тому числі у сфері запобігання та протидії корупції.

При цьому відповідно до п. п. 9, 9-1, 9-2 ст. 116 Конституції України спрямування і координація роботи інших центральних органів виконавчої влади, їх утворення, реорганізація та ліквідація (відповідно до закону) належить до компетенції Кабінету Міністрів України. Таким чином, як вказує Юрченко О.М., організаційно-правові питання створення Національного антикорупційного бюро мають вирішуватись нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України і не можуть бути предметом правового регулювання Президента України.

Із цього приводу варто також зауважити, що чинний Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» не містить чітких вказівок на те, що НАБУ варто відносити до системи органів виконавчої влади, так само як і до органів у системі інституту Президента України. Стаття 1 Закону, яка визначає статус НАБУ, містить положення, згідно з яким це «державний правоохоронний орган». Опосередковано статті Закону, що регламентують особливості трудових відносин працівників Бюро, вказують на те, що НАБУ можна розцінювати як центральний орган виконавчої влади. Однак однозначно стверджувати про належність Національного антикорупційного бюро України до виконавчих органів влади відповідно до чинного законодавства не видається можливим.

Натомість Указом Президента України «Про утворення Національного антикорупційного бюро України» від 16.04.2015 року № 217/2015 [12] було створено НАБУ. При цьому Президент відповідно до вказаного Указу постановляє Кабінету Міністрів України забезпечити вирішення в установленому порядку питань, пов'язаних зі створенням Національного антикорупційного бюро України. Дана вказівка глави держави уряду може бути розцінена як додатковий аргумент віднесення НАБУ до виконавчих органів державної влади.

Відповідно до ч. 3 ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується цією Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими згідно з Конституцією та законами України. Відтак процес формування Національного антикорупційного бюро України видається неоднозначним із точки зору балансу впливів різних органів державної влади та відповідності таких дій Основному Закону України.

Процес утворення НАБУ супроводжувався й публікаціями, присвяченими аналізу міжнародного досвіду створення спеціалізованого органу боротьби з корупцією. Із цього приводу варто навести результати досліджень, проведених Дмитренко Е., яка здійснила аналіз змісту міжнародних документів, міжнародного досвіду та відповідних наукових джерел та формулює такі висновки:

- за виконання та проведення моніторингу антикорупційних законів і заходів повинні відповідати спеціалізовані органи або співробітники, які: мають відповідні повноваження, ресурси і кваліфікацію; повинні бути захищені від неправомірного політичного тиску, для чого необхідні механізми забезпечення високого рівня їхньої структурної, операційної та фінансової автономії;

- основні функції та завдання у сфері протидії корупції можуть виконуватися силами одного або кількох спеціалізованих органів. З урахуванням міжнародного досвіду у країнах – членах Організації економічного розвитку та співробітництва питання щодо діяльності антикорупційного органу вирішується на рівні існуючих державних установ та звичайних правоохоронних органів. Країни, що

розвиваються, і країни з перехідною економікою часто утворюють самостійні спеціалізовані органи під тиском донорських та міжнародних організацій. Натомість для країн, в яких рівень корупції є загрозливим (в Україні зокрема), типовим є створення багатогалузевих інституцій;

– спеціальні інституційні моделі з виконання основних функцій боротьби з корупцією в різних державах можуть бути різними, однак вони повинні відповідати міжнародним стандартам, передовій світовій практиці, враховувати особливості національної правової системи, створюватися на основі стабільної законодавчої бази та мати чітко визначені повноваження у сфері боротьби з корупцією [1, с. 31].

Статтю 4 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» встановлені гарантії незалежності НАБУ: 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 та 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, їх близьких родичів, майна; 5) іншими засобами, визначеними аналізованим законом.

Варто звернути увагу і на думки, висловлені О. Юрченко, який підтримує створення спеціалізованого органу у сфері боротьби з корупцією, однак він має відповідати таким основоположним принципам: 1) автономності; 2) самостійності; 3) незалежності; 4) достатності повноважень і фінансових ресурсів; 5) кваліфікованості персоналу. Натомість проведе-

ний цим дослідником аналіз законодавчої бази діяльності НАБУ вказує на те, що в чинній редакції Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» відсутні описані вище принципи, а тому навряд чи вказаний нормативно-правовий акт дасть змогу підвищити ефективність правозастосовної діяльності щодо запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень [13, с. 70].

З іншого боку, ефективна боротьба з корупцією є можливою лише у випадку якісної та продуктивної взаємодії всіх суб'єктів антикорупційної діяльності та судової системи. Так, у третині з-поміж 127 справ, переданих НАБУ до судів, розгляд по суті досі не розпочався, а в 48 провадженнях навіть не було підготовчого засідання [4]. Такі ситуації становлять загрозу для процесу боротьби з корупцією і потребують належної уваги та вирішення.

Підбиваючи підсумки вищевказаному, варто зазначити, що створення нової системи антикорупційних органів державної влади, а з ними – й Національного антикорупційного бюро України, засвідчили позитивний рух України в напрямку запобігання та боротьби з корупцією, відданості міжнародним стандартам та європейським цінностям державотворення. Заснування НАБУ є цінним не лише у справі протидії корупції – діяльність цього органу державної влади сприятиме забезпеченню правових принципів, закріплених у Конституції України, утвердженню держави як правової та демократичної.

Незважаючи на вищевикладене, розглянуті в даній публікації проблеми формування та діяльності Національного антикорупційного бюро України вимагають належної реакції з боку законодавця, особливо в питаннях відповідності чинної нормативної бази, що регламентує діяльність НАБУ, положенням Конституції України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дмитренко Е. Міжнародні стандарти створення і діяльності спеціального антикорупційного органу в Україні. Вісник Національної академії прокуратури України. 2015. № 1. С. 29–34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2015_1_6.
2. Коротич І.І. Основні напрями підвищення ефективності діяльності національного антикорупційного бюро України. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Вип. 3. С. 183–186. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2015_3_41.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 року № 4651-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
4. НАБУ: Зі 127 справ, переданих до суду, у третині досі не почався розгляд // Інтернет видання «Українська правда». 2 травня 2018 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/05/2/7179279/>.
5. Новіков О.В. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 43. С. 52–57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_8.
6. Олак К.М. До питання інституційного вдосконалення протидії корупції в Україні: міжнародний досвід. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2014. № 2. С. 54–58. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2014_2_14.
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19/paran161#n161>.
8. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.
9. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
10. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 року № 1699-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
11. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 року № 1698-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
12. Про утворення Національного антикорупційного бюро України: Указ Президента України від 16.04.2015 року № 217/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/217/2015>.
13. Юрченко О.М. Національне антикорупційне бюро України: перспективи діяльності. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2014. № 2. С. 69–73. - Режим доступу: URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2014_2_17.

14. Ярмиш Н. Зміст терміна «органи правопорядку», використаного у статті 131-1 Конституції України. Вісник Національної академії прокуратури України. 2016. № 4. С. 79–84. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapr_2016_4_14.

15. Белов Д.М., Громовчук М.В. Система захисту прав і свобод людини і громадянина: доктринальні засади. Науковий вісник УжНУ. Серія «Право». Випуск 42. 2017 р. С. 27–31.

16. Белов Д.М. Система міжнародної кримінальної юстиції та захист основоположних прав людини: окремі аспекти // Реформування законодавства України та розвиток суспільних відносин в Україні: питання взаємодії: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 17-18 лютого 2017 року. м. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2017. С. 201–208.