

УДК 343.13(477)

САЛМАНОВ О.В., ЛИСЕНКО С.Г.

ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕТЕКТИВІВ НАБУ В ПЕРІОД РЕФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто сучасний стан антикорупційної реформи в Україні; проаналізовано систему суб'єктів протидії корупції. Особливу увагу приділено розгляду засад діяльності детективів Національного антикорупційного бюро України, їх повноважень, доцільності створення окремого антикорупційного органу.

Ключові слова: засади діяльності, корупція, антикорупційні органи, Національне антикорупційне бюро України.

В статье рассмотрено современное состояние антикоррупционной реформы в Украине; проанализирована система субъектов противодействия коррупции. Особое внимание уделено рассмотрению основ деятельности детективов Национального антикоррупционного бюро Украины, их полномочий, целесообразности создания отдельного антикоррупционного органа.

Ключевые слова: принципы деятельности, коррупция, антикоррупционные органы, Национальное антикоррупционное бюро Украины.

The article deals with the current state of anti-corruption reforms in Ukraine; analyzed the subjects of anti-corruption system. Particular attention is paid to the activities of the foundations of detectives National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, their powers, the feasibility of establishing a single anti-corruption body.

Key words: principles of action, corruption, anti-corruption agencies, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

Вступ. Корупція в нашій країні сприймається як складне соціальне явище, що негативно впливає на всі аспекти політичного та економічного розвитку українського суспільства, деморалізує громадян та знижує їх довіру до держави. На світовій арені Україну сприймають як одну із найбільш корумпованих держав у світі. У період з лютого 2010 року до лютого 2014 року ситуація з корупцією у вищих ешелонах влади послідовно погіршувалася. Саме корупція є однією з причин масових протестів, що відбулися в Україні наприкінці 2013 – початку 2014 років. За даними міжнародної організації Transparency International, Україна за рівнем сприйняття корупції посіла 130 місце зі 168 перевірених держав світу за 2015 рік (минулого року – 142 місце серед 175 країн). «Поганий має вигляд Україна, у якій уряд не поспішає з реформами», – сказано у звіті організації [19].

Високий показник корупції пояснюється відсутністю дієвих реформ законодавства у сфері запобігання та припинення корупційних діянь [13]. Розпочата 1995 року в Україні боротьба з корупцією не дала очікуваних результатів, хоча зміни до базового антикорупційного законодавчого акта – Закону України «Про боротьбу з корупцією» вносили одинадцять разів, прийняли понад 70 нормативних актів, серед них 12 законів і 12 постанов Кабінету Міністрів. Зміни були ситуативними, показники погіршувались. Тому, на наш погляд, державна діяльність з протидії корупції в Україні потребує системного підходу.

Процеси реформування Української держави, реалізація курсу на євроінтеграцію поставили низку невідкладних завдань перед всіма суспільними і державними інститутами, одним із найголовніших з яких є подолання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, що набула глобального і системного характеру. На вирішення цього завдання має бути спрямовано насамперед зусилля всіх правоохоронних органів, які й самі потребують кардинального реформування. На суттєве оновлення очікує також національне законодавство, яке визначає принципи, засоби, суб'єктів правової протидії корупції тощо.

© САЛМАНОВ О.В. – викладач кафедри кримінального процесу та організації досудового слідства факультету № 1 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

© ЛИСЕНКО С.Г. – курсант IV курсу факультету № 2 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Законодавство до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції відносить: органи прокуратури, Національну поліцію, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [6]. Окрім того, на спеціалізовану антикорупційну прокуратуру покладаються такі функції: 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, які пов'язані з корупційними правопорушеннями [20].

Сучасна правова наука схильна розглядати корупцію як комплексне, узагальнююче поняття. Корупція – це явище різнопланового характеру, яке посягає на права і законні інтереси громадян, нормальну діяльність інститутів публічної влади та підриває авторитет країни в очах світової спільноти. У нашій державі активізація корупційних проявів посилюється насамперед в економічно нестабільні періоди розвитку України та має наслідком беззаконність у діяльності чиновників та поширення правового нігілізму населення.

«Як інформує ЦензорРеформ, про це свідчать дані онлайн Моніторингу прогресу реформ, що проводить TNS для Національної Ради реформ, близько 85% українців вважає, що в Україні немає активної боротьби з корупцією і лише 21% вірить, що за 5–10 років цілком реально подолати корупцію.

Як показують результати опитування, більше половини респондентів вважають, що насамперед потрібно розпочати боротьбу з корупцією в судах та правоохоронних органах.

Вибір українців відображає найпроблемніші сфери в Україні, оскільки саме ці органи відповідають за забезпечення невідворотності покарання за корупційні правопорушення та те, у чому наразі сумнівається суспільство, втрачаючи віру у верховенство права та однакову дію закону для всіх без винятку. Відсоток тих, хто не вірить у подолання корупції в Україні (46% опитаних), є надзвичайно критичним, це загальна характеристика настрою щодо перебігу антикорупційної реформи в країні. Із таким рівнем віри важко говорити про елементарну довіру до влади та підтримку новостворюваних антикорупційних інституцій, не кажучи вже про особисте ставлення громадян до корупції та бажання викривати її в повсякденному житті».

Тому важливо встановити та проаналізувати як причини зростання корупції в державі, так і основні засади діяльності антикорупційних правоохоронних органів, зокрема, Національного антикорупційного бюро України.

Законодавче визначення корупції як «використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи обіцянки, пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб» та корупційного правопорушення як «діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну або цивільно-правову відповідальність» [6] дає змогу окреслити сферу відносин як предметну область, на яку може бути спрямована антикорупційна державна політика, обрані відповідні засоби, правові інструменти протидії цьому явищу, і це, безсумнівно, позитивно сприяє визначенню концептуальних положень з її протидії.

Зрозуміло, що корупція існує у всіх державах незалежно від рівня соціально-економічного і політичного розвитку, проникає в усі сфери державного та суспільного життя, набуває транснаціональної форми. У вітчизняних і зарубіжних дослідженнях корупція визначається здебільшого як протиправне, більшою мірою кримінальне явище, яке приносить шкоду правовим цінностям, а тому вимагає свого усунення, як правило, примусовими методами.

Варто звернути увагу на те, що більшість українців називає найбільш корумпованими вищі органи державної влади. Така оцінка пояснюється правовим нігілізмом, який демонструють представники влади. Ні для кого не секрет, що окремі чиновники, судді, прокурори можуть собі дозволити порушити норми Конституції і законів України.

Корупція на рівні формування органів виконавчої влади перестає сприйматися як порушення поведінки. Фактично вона стає певним інструментом державного управління.

Таким чином, для зниження рівня корупційних проявів потрібно, щоб антикорупційна складова застосовувалася як базова конструкція політичної стратегії держави. Країні потрібен не тільки грамотний правовий механізм протидії корупції (без ефективного законодавства та відповідного механізму важко розраховувати на конструктивний результат), а така система антикорупційного впливу, яка включала б і заходи щодо виявлення зон найбільшого корупційного ризику, і розслідування, і покарання корупціонерів, і заходи попередження корупції, і заходи щодо відновлення порушених прав та законних інтересів потерпілих.

Зрозуміло, що повністю перемогти корупцію неможливо, але звужити корупційне поле можна й обов'язково потрібно. Необхідні лише чіткість антикорупційних програм та злагодженість правового антикорупційного механізму. Також неодмінною умовою є продумана до дрібниць система соціально-правового контролю за діяльністю державних і муніципальних службовців, високопрофесійні і відповідальні судові органи, реально незалежні та дієздатні правоохоронні структури, у тому числі і нещодавно створене Національне антикорупційне бюро України.

Серед вітчизняних фахівців в своїх працях проблеми корупції та питання антикорупційної політики досліджували Л.І. Аркуша, М.Ю. Бездольний, В.І. Борисов, В.В. Гончаренко, М.І. Камлик, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, О.В. Новіков, С.С. Рогульський, О.М. Юрченко, І.І. Яцків та інші. Питання кадрового та адміністративного-правового забезпечення суб'єктів антикорупції досліджувалися такими науковцями, як Ю. П. Битяк, О.Г. Бондарчук, А.М. Клочко, М.К. Якимчук тощо.

Є.В. Невмержицький зазначає, що корупція – це насамперед соціально-політичне явище, головною особливістю якого є використання посадовими особами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також громадських об'єднань, установ і організацій господарського управління всіх форм власності свого службового становища для одержання матеріальних цінностей, послуг чи пільг для себе або третіх осіб [14].

Інакшу точку зору має М.І. Мельник. На думку відомого спеціаліста у цій сфері, корупцію можна розглядати як «різновид соціальної корозії, яка роз'їдає і руйнує органи державної влади, державу та суспільство в цілому. В її основі лежать такі вікові традиції взаємодії в суспільстві, як «послуга за послугу», do ut des («даю, щоб ти дав»)» [12].

Також багато фахівців сходяться на стратегічних прорахунках держави за реформування економіки: відсутність стимулювання виробничої сфери; відсутність обґрунтованої кадрової політики, адміністративна опіка, недосконалість законодавства (видання чисельних підзаконних актів, які на перше місце ставлять інтереси відомства, а не суспільства, залежність підприємця від суб'єктивної волі чиновників [1].

На наш погляд, корупція в державі пов'язана з недосконалістю законодавства та переоцінкою цінностей у суспільстві.

Так, О.М. Юрченко зазначає, що в Україні має функціонувати єдиний спеціалізований орган у сфері боротьби з корупцією, який би відповідав основоположним принципам: [17].

- 1) автономності;
- 2) самостійності; незалежності;
- 3) достатності повноважень і фінансових ресурсів;
- 4) кваліфікованості персоналу.

В Указі Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» антикорупційна реформа визначена як одна з пріоритетних поряд з реформою системи національної безпеки і оборони, судовою реформою та реформою правоохоронної системи, децентралізацією та реформою державного управління [18].

Головною метою реформи є не тільки покарати корупціонера, а й конфіскувати награбоване ним майно на користь держави. За чинним законодавством передбачається дві різні процедури конфіскації майна, нажитого незаконним шляхом, – для фізичних і юридичних осіб. Тобто, якщо у суді буде доведено, що міністр – «хабарник», але він мешкає у будинку теці, брата чи водія, які є фіктивними власниками, таке майно може бути конфісковане. Щодо фізичних осіб, пов'язаних із міністром-хабарником, застосовуватиметься кримінальне законодавство. Однак щодо майна, яке пов'язане із хабарником, але числиться за юридичними особами (скажімо, офшорна фірма), застосовуватиметься інша процедура цивільного права. І в разі неявки представників офшорної фірми до суду на другий-третій раз суддя зможе ухвалити рішення про конфіскацію майна і без їхньої присутності. Мінімальну суму, яка не підпадатиме під конфіскацію майна, спочатку пропонували встановити на рівні 300 тисяч гривень. Зрештою, зійшлися на сумі близько мільйона гривень. Конфісковане майно відійде у дохід держави, а далі – діятимуть законні механізми реалізації через аукціони тощо.

У процесі проведення реформ 16 квітня 2015 року Президентом України було утворено Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) – державний правоохоронний орган, на який покладатиметься попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [10]. Серед основних принципів діяльності Національного бюро є:

- 1) верховенство права;
- 2) повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина;
- 3) законність;
- 4) безсторонність та 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 [10].

Ефективність функціонування НАБУ та ефективність використання зазначених принципів можуть бути досягнені лише за умови комплектування його кваліфікованими кадрами, які будуть здатними повно та своєчасно виконувати покладені на них завдання. Високий рівень їхньої підготов-

ки та досвідченість необхідні не тільки для реалізації державницьких завдань, а й для формування позитивного ставлення та зміцнення довіри з боку населення до державної служби, що є неодмінним атрибутом демократичного суспільства [2, с. 17].

Правову основу добору кадрів до Національного антикорупційного бюро України становить: Конституція України [3], Кодекс законів про працю України [5], закони України «Про державну службу» [11], «Про запобігання корупції» [6], «Про очищення влади» [7], «Про Національне антикорупційне бюро України» – (далі – Закон) [8].

Відповідно до ч. 4 ст. 10 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» на службу до Національного бюро приймаються на конкурсній, добровільній, контрактній основі громадяни України, які спроможні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки [8].

Детективи НАБУ уперше запрацювали, використовуючи найсучасніші технології та методи розслідування. Посада детективів є новою для України. Детектив поєднує оперативно-розшукові й слідчі функції, аналітики НАБУ узагальнюють відкриті й закриті бази даних, виявляють корупційні ризики, аналізують майно тощо.

Зокрема, відповідно до ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України до підслідності детективів Бюро належать злочини, вчинені також державними службовцями, посади яких віднесені до 1 та 2 категорії посад, та прирівняними до них особами, народними депутатами та депутатами обласних рад, судьями, прокурорами (не нижче рівня керівника структурного підрозділу), особами вищого начальницького складу правоохоронних органів та керівниками суб'єктів великого підприємництва, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50% [4].

Для належного та якісного виконання покладених обов'язків співробітникам НАБУ законодавцем надані широкі повноваження, окремі з яких є навіть такими, що суперечать конституційним засадам. Обсяг таких повноважень є найбільшим порівняно з іншими правоохоронними органами, зокрема, й такі як:

- проводити оперативно-розшукові заходи;
 - у відповідному порядку витребувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, у тому числі ті, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ;
 - витребувати за письмовим запитом інформацію від державних органів та органів місцевого самоврядування, зокрема відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном. Державний орган зобов'язаний надати таку інформацію невідкладно, але не пізніше ніж протягом трьох робочих днів;
 - ознайомлюватися в державних і самоврядних органах із документами та іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень;
 - отримувати від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб;
 - на підставі рішення суду на термін до 10 діб опечатувати архіви, каси, приміщення, брати їх під охорону, а також вилучати предмети у порядку, визначеному кримінально-процесуальним законодавством;
 - безперешкодно входити до державних органів, органів місцевого самоврядування та зони митного контролю та за особливим порядком – до військових частин та установ, пунктів пропуску через державний кордон України;
 - звертатися з позовом до суду про визнання необґрунтованими активів і про їх витребування в публічних службовців та пов'язаних із ними осіб;
 - за рішенням суду здійснювати окремий вид негласних заходів – моніторинг банківських рахунків;
 - проводити затримання осіб без ухвали слідчого судді за наявності обґрунтованих підстав;
 - у невідкладних випадках за постановою прокурора накладати попередній арешт терміном до 48 годин на майно або кошти на рахунках фізичних чи юридичних осіб у фінансових установах тощо [10].
- Узагальнення міжнародного досвіду створення спеціалізованих антикорупційних органів вказує на низку переваг і недоліків створення окремого антикорупційного органу. О. Новіков відзначив, що до позитивного належить:
- 1) можливість досягнення високого ступеня спеціалізації та професіоналізму;
 - 2) можливість позбавлення можливості неправомірних впливів (зокрема корупційних) на такий орган завдяки високій автономності його діяльності;
 - 3) високий рівень громадської довіри;
 - 4) нова інституція має можливість почати все з чистого аркуша, що дуже складно у випадку з наявними правоохоронними органами через корупцію тощо.

Найбільшими недоліками вважаються:

- 1) підвищені адміністративні витрати;
- 2) наявність ізольованості та певних бар'єрів у взаємодії з іншими правоохоронними органами;
- 3) зниження авторитету інших органів, що не належать до структури антикорупційного агентства [16].

Створення спеціалізованого антикорупційного органу є доцільним і виправданим в державі, де корупція є настільки поширеною, що чинну систему правоохоронних органів неможливо адаптувати для впровадження необхідних антикорупційних реформ.

Кінцевий результат зазначених ініціатив має сприяти удосконаленню політичної системи сучасного українського суспільства, розвитку економіки та покращенню життєвого рівня громадян, що є своєрідним видом загального соціального запобігання корупції.

Висновки. Отже, сьогодні необхідність протидії корупції є однією з головних проблем сучасного українського суспільства. При цьому одним із головних чинників боротьби з корупцією в органах влади є механізм покращення рівня економічної свободи в країні, збільшення винагороди за працю і лише на основі цього збільшення відповідальності державних службовців та інших посадових осіб.

Список використаних джерел:

1. Братель С.Г. Запобігання та протидія проявам корупції (для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування I–VII категорії посад / С.Г. Братель, В.В. Василевич, Н.І. Золотарьова та ін. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2012. – 376 с.
2. Ковбасюк Ю.В. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку : [наук. доп.] / [Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурміна та ін.] ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
6. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. №1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
7. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.
8. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. №1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
9. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
10. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. №889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
11. Мельник М.І. Хабарництво: загальна характеристика, проблеми кваліфікації, удосконалення законодавства / М.І. Мельник. – К. : Парлам. вид-во, 2000. – 256 с.
12. Михненко А.М. Запобігання та протидія корупції : [навч. посіб.] / [А.М. Михненко, Р.П. Марчук, А.М. Мудров, В.Ф. Мартиненко, С.О. Кравченко, В.В. Коишнець, Е.М. Макаренко, Т.П. Попченко, М.П. Месюк] ; ред. А.М. Михненко ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К. : НАДУ, 2010. – 359 с.
13. Михненко А. Антикорупційна політика держави як передумова суспільного розвитку / Анатолій Михненко // Актуальні проблеми державного управління : збірник наукових праць. – 2011. – Вип. 3. – С. 179–182.
14. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : [монографія] / Є.В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.
15. Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів / О. Новіков // Ефективність державного управління : зб. наук.пр. – 2015. – Вип. 43. – С. 52–57.
16. Рибалка Н.О. Управління органами прокуратури: адміністративно-правове регулювання : [монографія] / Н.О. Рибалка. – Х. : Золота миля, 2012. – 312 с.
17. Юрченко О.М. Національне антикорупційне бюро України: перспективи діяльності / О.М. Юрченко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2014. – № 2. – С. 69–73.
18. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 грудня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
19. Індекс корупції – 2015 рік міжнародної організації Transparency International [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ti-ukraine.org/CPI-2015/table_data_CPI-2015.
20. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.