



ЧИ НЕЗАЛЕЖНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ ОРГАНИ УКРАЇНИ: ПОГЛЯД ЗСЕРЕДИНИ

Розсоха Кирило Олегович,

*канд. юрид. наук,
асистент кафедри судоустрою
та прокурорської діяльності,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків
rassoha91@gmail.com
ORCID 0000-0002-2266-7688*

У статті розглянуто статус, функції та повноваження новостворених антикорупційних органів, зокрема, Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Вказано причини неефективності діяльності цих органів, а також обґрунтовано, що антикорупційні органи в Україні наразі не є незалежними.

Ключові слова: антикорупційні органи; корупція; Національне антикорупційне бюро України; Національне агентство з питань запобігання корупції; Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Постановка проблеми. Останнім часом у всьому світі однією з найболючіших, а отже, й найбільш обговорюваних проблем, на думку вітчизняних фахівців і громадськості, є запобігання й подолання корупції. Видається, що в українських реаліях це цілком виправдано. Сьогодні через наявність такого явища, як топ-корупція (а саме оборудки, лобіювання за винагороду, схеми при закупівлях тощо), не лише завдаються значні збитки, а й заподіюється шкода життю і здоров'ю громадян, національній безпеці.

З огляду на важливість і нагальну необхідність вироблення ефективних механізмів боротьби з цим явищем це питання стало об'єктом особливої уваги науковців, громадськості та міжнародних організацій. Проте, незважаючи на це, можемо, на жаль, констатувати, що єдиної думки стосовно формування таких механізмів запобігання і подолання корупції наразі в Україні не існує. Одні науковці, громадські діячі й представники правоохоронних органів вважають, що варто передусім домогтися того, щоб запобігання корупції стало

невід'ємною складовою державної політики, тобто покладають на державу віднайдення дієвих способів і засобів боротьби й запобігання корупції. Інші наголошують на першочерговості й пріоритеті якісного формування кадрового складу фахівців, які працюватимуть у системі публічного управління. Тому спробуємо розібратися, чи ефективно працюють створені антикорупційні органи в нашій державі, чи самостійні й незалежні вони у своїй діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як уже було зазначено, до корупції як явища, а також до питання запобігання їй прикута увага не лише науковців, а й громадськості. Так, різні аспекти цього негативного явища, а також вітчизняного антикорупційного законодавства висвітлювались у працях таких науковців, як Ю. Баулін (Yu. Baulin), В. Боднар (V. Bodnar), О. Бусол (O. Busol), В. Василевич (V. Vasylevych), Б. Головкін (B. Holovkin), В. Глушков (V. Hlushkov), В. Голіна (V. Holina), О. Джужа (O. Dzhuzha), О. Житний (O. Zhytnyi), А. Закалюк (A. Zakaliuk), О. Кальман (O. Kalman), В. Козленко (V. Kozlenko), О. Костенко (O. Kostenko), О. Кулик (O. Kulyk), О. Литвинов (O. Lytvynov), М. Мельник (M. Melnyk), А. Савченко (A. Savchenko), В. Шакур (V. Shakun) та ін. Проте питанням взаємодії органів, які покликані протистояти корупції, ефективності, незалежності й самостійності їх діяльності мало приділено уваги.

Мета статті – з'ясувати, чи дійсно незалежними й самостійними у своїй діяльності є органи, до повноважень яких належить боротьба з корупцією.

Виклад основного матеріалу. Приступаючи до висвітлення питання, передусім вкажемо, що в Україні на сьогодні створено систему антикорупційних органів. Звісно, при її формуванні зразком виступала аналогічна система розвинених європейських держав. Як відомо, до антикорупційних органів в Україні входять: Національне антикорупційне бюро України; органи прокуратури, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національна поліція як спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції; а також Спеціалізована антикорупційна прокуратура – спеціалізований антикорупційний орган. У загальних рисах розглянемо їх

функції.

Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) має статус державного правоохоронного органу, до основних повноважень якого належать розслідування особливо небезпечних корупційних правопорушень, проведення оперативно-розшукових заходів [5]. Згідно з приписами Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [5] до додаткових (похідних) повноваження НАБУ варто віднести:

- розшук й арешт активів, які можуть бути арештовані;
- інформаційно-аналітичну роботу;
- взаємодію з іншими органами;
- співпрацю з інформаторами (викривачами) (вбачаємо за доцільне висловити певне здивування і занепокоєння з приводу включення цього пункту, незважаючи на начебто мотивовані пояснення парламентарів і працівників НАБУ, на наш погляд, передбачення цього як додаткового повноваження може мати у найближчій перспективі дуже негативні наслідки, оскільки ніколи не вдається зрозуміти дійсних мотивів викривача, тобто ними можуть бути не стільки боротьба з цим явищем, скільки помста, злоба тощо);
- звітування та інформування суспільства про свою діяльність;
- здійснення міжнародного співробітництва (саме це повноваження, на нашу думку, може бути найкориснішим. Пояснимо власну точку зору. Саме завдяки цьому відбувається обмін досвідом, ознайомлення з найкращими практиками, їх запозичення, вивчення способів і засобів боротьби з корупцією.

Іншим органом виступає Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). У нормативних актах визначено його статус – центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, у тому числі особливими гарантіями незалежності. Примітно, що в останній тезі наголошено саме на «незалежності» при виконанні функцій, тобто в діяльності. До повноважень віднесено:

- розробку і моніторинг виконання антикорупційної стратегії та програми з її виконання (проведення антикорупційної політики);

– забезпечення реалізації превентивних антикорупційних механізмів (фінансовий контроль, моніторинг дотримання правил щодо конфлікту інтересів та професійної етики тощо);

– складання протоколів про правопорушення, пов'язані з корупцією, уповноваженими особами агентства.

Додамо, що у своїй діяльності НАЗК керується Конституцією України, законами України «Про запобігання корупції», «Про державну службу», «Про доступ до публічної інформації», «Про місцеве самоврядування в Україні», Кодексом України про адміністративні правопорушення, Господарським кодексом України, Кримінальним кодексом України та ін. Агентство, як випливає з назви, покликане вживати всіх необхідних заходів із запобігання корупції.

Зупинимося на цьому детальніше. Передусім нагадаємо, що корупція – це використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [2]. Виходячи з наведеного, основними елементами корупції виступають неправомірна вигода, грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав. Суб'єктом може бути і будь-яка особа, і посадові або службові особи, працівники органів влади, які використовують службові повноваження чи пов'язані з цим можливості.

З огляду на наведене вважаємо за доцільне додати, що саме суб'єкти корупції на практиці знаходять так звані «важелі впливу», різні лазівки, навіть

вдаються до прямого тиску задля того, щоб уникнути відповідальності. Йдеться передусім про поширення неправдивої інформації про співробітників агентства, звинувачення в суб'єктивному розгляді чи упередженому ставленні тощо. Крім того, може мати місце тиск високопосадовців, конкуренція між собою різних структур, що великою мірою шкодить досягненню мети – запобігання корупції [3]. Майже все наше суспільство не один раз ставало свідком того, як НАБУ і НАЗК звинувачували один одного в перешкоджанні діяльності, наклепі або бездіяльності. Такі суперечки не залишилися непоміченими. Учасники громадського обговорення теми «незаконного збагачення» українських посадовців, серед яких були представники українських і західних антикорупційних організацій, НАБУ і деякі депутати, наголосили, що нині в Україні мають місце «підміна боротьби з корупцією політичною боротьбою, намагання НАЗК розширити власні повноваження, ігнорування порушень у деклараціях високопосадовців і фактичне сприяння Банковій» [3].

Наагентство у свою чергу запевняє, що його співробітники діють у межах своїх повноважень, а інші антикорупційні органи критикують їх, щоб відвернути увагу від власних недоліків [3]. Чи не є наведене прямим доказом того, що антикорупційні органи, по-перше, не самостійні у своїй діяльності, по-друге, намагаються довести (мабуть, самі собі, оскільки всі розуміють, що в них різні функції і повноваження, кожен орган має власну компетенцію).

На нашу думку, антикорупційним органам треба передусім опікуватися тим, щоб відповідати європейським стандартам і вживати основні заходи щодо запобігання корупції, перелік яких закріплено у ст. 6 розділу II Конвенції ООН проти корупції, як-от: формування антикорупційної політики; створення органів із запобігання корупції [4]; привиття бажання несення добросовісної публічної служби (прозорі конкурси, достатнє фінансове забезпечення, справедливість і здібності, етичні стандарти поведінки); сприяння прозорості проведення державних закупівель і управління фінансами; забезпечення незалежності судових органів й органів прокуратури, прозорості в роботі приватного сектору; залучення суспільства (тобто залучення громадян до

процесу ухвалення рішень, доступ до інформації, формування атмосфери несприйняття корупції).

У ст. 8 Конвенції закріплено: «З метою боротьби з корупцією кожна Держава-учасниця заохочує, *inter alia*, непідкупність, чесність і відповідальність своїх державних посадових осіб згідно з основоположними принципами своєї правової системи» [4].

Не можна не згадати й Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, у тому числі особливими гарантіями незалежності [1] (як і НАЗК). Виникає питання, так в Україні існує два різних органи чи один, а другий просто дублює його функції і повноваження? Дати відповідь на нього важливо, оскільки, на наше переконання, недоцільно мати два органи з однаковими функціями й повноваженнями. Спробуємо розібратися. Передусім вкажемо, що до повноважень ДБР віднесено: досудове розслідування злочинів, вчинених вищими посадовими особами, а також особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державних службовців, суддями і працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності НАБУ, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, спеціалізованими прокурорами, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ. Із наведеного видно, що повноваження різні, а статус однаковий. НАЗК розглядає корупційні дії будь-якої особи, а ДБР лише вищих посадових осіб, а також осіб, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державних службовців, суддів і працівників правоохоронних органів [1].

Крім того, усі згадані органи у своїй діяльності мають дотримуватися таких міжнародних принципів і стандартів:

- незалежність й автономія;
- підзвітність і прозорість;

- міжвідомча співпраця і залучення громадянського суспільства;
- міжнародна співпраця [5].

Як бачимо, на першому місці – незалежність і автономія, чого в Україні поки що, на жаль, досягти не вдалося. Це пов'язано з багатьма факторами. Вкажемо їх. По-перше, брак, або нестача, спеціально підготовлених фахівців, які реалізовуватимуть антикорупційну політику, мають відповідну кваліфікацію та досвід діяльності, а головне, обізнані в питаннях запобігання й протидії корупції. По-друге, відсутність досвіду діяльності з огляду на те, що йдеться про новостворені органи. Звісно, вони під час діяльності вивчають і враховують досвід європейських і світових практик, що, беручи до уваги традиції, звичаї і менталітет, не завжди спрацьовує в Україні, де характер корупції відрізняється від корупційних проявів в інших країнах. По-третє, повільний початок своєї діяльності через те, що дуже довго формувався їх кадровий склад. По-четверте, і про це вже йшлося, дублювання діяльності і відсутність взаємодії цих органів, яка, до речі, має бути врегульована чинними нормативно-правовими актами.

Крім того, серед вищевказаних повноважень також мають бути оцінка виконання функцій, забезпечення необхідними ресурсами, засобами й навчання. На практиці ж ці органи частіш за все можуть вказувати на невиконання функцій і звинувачувати один одного «у злитті інформації», перешкоджанні діяльності. Свідченням цього є постійні, так би мовити, нападки керівників згаданих органів один на одного (наприклад, тривале протистояння САП і НАБУ, тобто Н. Холодницького і А. Ситника). На наш погляд, слушно з цього приводу висловився В. Трепак: «Виявлення в кабінетні керівника САП Н. Холодницького пристрою для негласного отримання інформації може стати переломним етапом функціонування всієї антикорупційної системи України. Ця подія є кульмінаційною у тривалому протистоянні ГПУ–НАБУ–СБУ–САП, яке зумовлене намаганням вищого політичного керівництва установити повний контроль за новими антикорупційними органами. Хоча сама по собі вона не є якимось одкровенням

- особисто я завжди був переконаний, що керівники САП і НАБУ перебувають під пильним контролем відповідних осіб і структур» [7].

Такої ж думки дотримуються й учасники дискусії, організованої представниками юридичної спільноти України, громадськими активістами спільно з представниками європейських антикорупційних структур. Як вони зазначили, «з-поміж інституцій антикорупційної інфраструктури Національне антикорупційне бюро України найбільше потерпає від тиску, оскільки першим почало показувати результати».

Підтримуючи і продовжуючи цю думку, керівник головного підрозділу детективів НАБУ А. Калужинський зауважив: «Цей тиск на НАБУ відбувається в різних формах. Насамперед, йдеться про політичний тиск, який полягає в постійному ініціюванні різноманітних змін до законодавства, які ускладнювали операційну діяльність Національного бюро і процес притягнення до відповідальності за корупційні дії» [8].

На переконання учасників дискусії, загроза позбавлення незалежності актуальна не лише для Національного бюро у зв'язку з нещодавніми рішеннями Конституційного Суду України, який визнав неконституційними окремі положення Закону України «Про НАБУ», а також для Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, майбутнє якої значною мірою залежить від того, наскільки відкритим та чесним буде конкурс із обрання її нового керівника, та Вищого антикорупційного суду. Нинішній стан речей потребує пильної уваги з боку громадянського суспільства та міжнародних партнерів» [8].

Як підкреслила старший радник з боротьби з корупцією Антикорупційної ініціативи ЄС в Україні Еяна Концевічуте: «Висловлюю велику підтримку антикорупційним органам України, адже вони працюють у нереальних умовах. Якщо глянути на статистику, на економічний ефект, на будь-який показник їхньої діяльності, бачимо, що ефект – дуже великий» [8].

Висновки. Підсумовуючи наведене, можемо констатувати, що в Україні хоч і створені антикорупційні органи, однак їх діяльність неефективна через незкоординованість дій в реалізації основних антикорупційних заходів,

дублювання функцій, тиск можновладців (тобто їх несамостійність), постійне протистояння. Як наслідок, відсутні результати діяльності, а це, у свою чергу, зумовлює недовіру і негативне ставлення громадськості до таких новостворених інституцій.

Список літератури

1. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення: 21.09.2020).
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 21.09.2020).
3. Тема «незаконного збагачення»: конкуренція НАБУ і НАЗК чи блокування з боку Банкової? URL: <https://rgk-nabu.org/uk/news/zmi-pro-nas/tema-nezakonnogo-zbagachennya-konkurenciya-nabu-i-nazk-chi-blokuvannya-z-boku-bankovoi> (дата звернення: 21.09.2020).
4. Конвенції ООН проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 21.09.2020).
5. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 21.09.2020).
6. Пархоменко-Кутцевіл О. Розвиток системи антикорупційних інституцій в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 3 (38). С. 33–38. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03\(38\)/6.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03(38)/6.pdf) (дата звернення: 21.09.2020).
7. Холодницький & Ситник: фатальні помилки керівників антикорупційних органів. URL: https://zn.ua/ukr/internal/holodnickiy-sitnik-fatalni-pomilki-kerivnikiv-antikorupciynih-organiv-273158_.html (дата звернення: 21.09.2020).
8. Корупційна система тисне на антикорупційні органи, але останнє слово – за громадянським суспільством. URL: <https://nabu.gov.ua/novyny/korupciyna-systema-tysne-na-antikorupciyni-organy-ale-ostannye-slovo-za-gromadyanskym> (дата звернення: 21.09.2020).

Reference

1. Pro Derzhavne biuro rozsliduvan: Zakon Ukrainy vid 12.11.2015 r. № 794-VIII. (2015). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-19>.
2. Pro zapobihannia koruptsii: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r. № 1700-VII. (2014). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
3. Tema «nezakonnoho zbahachennia»: konkurenciia NABU i NAZK chy blokuвання z boku Bankovoi? URL: <https://rgk-nabu.org/uk/news/zmi-pro-nas/tema-nezakonnogo-zbagachennya-konkurenciya-nabu-i-nazk-chi-blokuvannya-z-boku-bankovoi> (in Ukrainian).
4. Konventsii OON proty koruptsii. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
5. Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014. (2014). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
6. Parkhomenko-Kutsevil, O. (2018). Rozvytok systemy antykoruptsiinykh instytutsii v Ukraini. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia, issue 3(38)*, 33–38. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03\(38\)/6.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_03(38)/6.pdf) (in Ukrainian).
7. Kholodnytskyi & Sytnyk: fatalni pomylky kerivnykiv antykoruptsiinykh orhaniv. URL: https://zn.ua/ukr/internal/holodnickiy-sitnik-fatalni-pomilki-kerivnikiv-antikorupciynih-organiv-273158_.html (in Ukrainian).
8. Koruptsiina systema tysne na antykoruptsiini orhany, ale ostannie slovo – za hromadianskym suspilstvom. URL: https://zn.ua/ukr/internal/holodnickiy-sitnik-fatalni-pomilki-kerivnikiv-antikorupciynih-organiv-273158_.html (in Ukrainian).

Розсоха К. О., канд. юрид. наук, ассистент кафедры судоустройства и прокурорской деятельности, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Украина, г. Харьков

e-mail: rassoha91@gmail.com ; ORCID 0000-0002-2266-7688

Независимы ли антикоррупционные органы Украины: взгляд изнутри

В статье рассмотрены статус, функции и полномочия вновь антикоррупционных органов, в частности Национального антикоррупционного бюро Украины, Национального агентства по предупреждению коррупции, Специализированной антикоррупционной прокуратуры. Указаны причины неэффективности деятельности этих органов. Обосновано, что антикоррупционные органы в Украине не являются независимыми.

Ключевые слова: антикоррупционные органы; коррупция; Национальное антикоррупционное бюро Украины; Национальное агентство по предупреждению коррупции; Специализированная антикоррупционная прокуратура.

Rozsokha K. O., PhD in Law, Assistant of the Department of Ship Management and Prosecutorial Activities, Yaroslav Mudryi National Law University, Ukraine, Kharkiv.

e-mail: rassoha91@gmail.com ; ORCID 0000-0002-2266-7688

Are the anti-corruption bodies of Ukraine independent: an inside view

Ukraine currently has a system of anti-corruption bodies. Of course, a similar system of developed European states served as a model in its formation. Anti-corruption bodies in Ukraine include: the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine; prosecutors, the National Agency for the Prevention of Corruption, the National Police as specially authorized entities in the field of anti-corruption; as well as the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office - specialized anti-corruption bodies. In general, their functions are considered.

Unfortunately, the independence of these bodies has not yet been achieved in Ukraine. This is due to many factors. Let's try to specify them. First, there is a lack or lack of specially trained specialists who will implement anti-corruption policy, have the appropriate qualifications and experience, and most importantly, are familiar with the issues of preventing and combating corruption. Secondly, the lack of experience given that these are newly created bodies. Of course, they study and take into account the experience of European and world practices, which, taking into account the traditions, customs and mentality, does not always work in Ukraine, where the nature of corruption differs from corruption in other countries. Third, the slow start of their activities due to the fact that their staff was formed for a very long time. Fourth, duplication of activities and lack of interaction between these bodies, which, incidentally, should be regulated by current regulations.

Keywords: anti-corruption bodies; corruption; National Anti-Corruption Bureau of Ukraine; National Agency for the Prevention of Corruption; Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office.

Надійшла до редколегії 19.11.2020 р.