

ЧЕШКО А. А.,
аспірант кафедри адміністративного,
господарського права
та фінансово-економічної безпеки
(Сумський державний університет)

УДК 349.9

СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТОК НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ, ЙОГО РОЛЬ І МІСЦЕ В СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Статтю присвячено дослідженню становлення й розвитку Національного антикорупційного бюро України. Проаналізовано його роль і місце в системі правоохоронних органів України. Визначено етапи становлення Національного антикорупційного бюро України. Досліджено поняття «правоохоронні органи».

Ключові слова: Національне антикорупційне бюро України, правоохоронні органи, система правоохоронних органів, становлення, роль, розвиток, місце Національного антикорупційного бюро України.

Статья посвящена исследованию становления и развития Национального антикоррупционного бюро Украины. Проанализированы его роль и место в системе правоохранительных органов Украины. Определены этапы становления Национального антикоррупционного бюро Украины. Исследовано понятие «правоохранительные органы».

Ключевые слова: Национальное антикоррупционное бюро Украины, правоохранительные органы, система правоохранительных органов, становление, роль, развитие, место Национального антикоррупционного бюро Украины.

The article is devoted to the study of the formation and development of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. Its role and place in the system of law enforcement agencies of Ukraine have been analyzed on the basis of analysis of the current legislation and scientific and theoretical researches. The stages of formation of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine are determined. The concept of law enforcement bodies is studied.

Key words: National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, law-enforcement agencies, system of law-enforcement agencies, formation, role, development, place of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

Вступ. Правоохоронні органи в будь-якій країні є ключовими в системі органів виконавчої влади й посідають центральне місце у сфері правового захисту. Від ефективності їх функціонування залежить забезпечення законності і правопорядку, дотримання прав і свобод людини та громадянина, стабільність суспільного розвитку, забезпечення економічної та національної безпеки країни. Особливе значення в системі правоохоронних органів мають органи з боротьби з корупцією.

Основна мета державної політики в галузі боротьби з корупцією повинна бути спрямована на створення дієвих правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з корупцією, створення досконалої нормативно-правової бази та необхідних умов для роботи.

Очищення органів вищої державної влади від корупції заради розбудови й розвитку успішної та ефективної держави, формування сучасного європейського, свідомого й



законослухняного суспільства – заявлена мета створення Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ).

Виникнення такої структури, з огляду на сучасну суспільно-політичну ситуацію в нашій країні, сприймається кожним патріотично налаштованим громадянином, який вірить у краще майбутнє України, із захопленням і як необхідність.

Необхідність створення НАБУ викликана тим, що, як підкреслив Президент України, дотепер коефіцієнт корисної дії структур, які займалися боротьбою з корупцією, був дуже низьким і самі ці структури ушкоджені корупцією.

Постановка завдання. Метою статті є розглянути особливості становлення й розвитку НАБУ, а також визначення його ролі та місця в системі правоохоронних органів України.

Результати дослідження. Окремим питанням, пов'язаним з адміністративно-правовим забезпеченням діяльності НАБУ, присвячені наукові розробки О.Д. Берези, В.Г. Козленко, О.М. Юрченко та інших.

Так, 14 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про Національне антикорупційне бюро України» № 1698-VII. Законом визначено статус, завдання НАБУ, права й обов'язки його працівників, інші питання, пов'язані з діяльністю НАБУ [1].

16 квітня 2015 року Президент України підписав два Укази – № 217/2015 і № 218/2015 – про утворення НАБУ [2] і про призначення Артема Сергійовича Ситника директором НАБУ [3].

Надалі Президент України своїм Указом «Питання ради громадського контролю при НАБУ» від 15 травня 2015 року № 272/2015 затвердив Положення про Раду громадського контролю при НАБУ та Положення про порядок формування Ради громадського контролю при НАБУ [4].

Періодом початку діяльності НАБУ, яка пов'язана з взаємодією з іншими органами державної влади, можна вважати 30 червня 2015 року, коли Директором НАБУ А. Ситником та Головою Державної служби фінансового моніторингу України І. Черкаським було укладено Угоду про міжвідомче та інформаційне співробітництво. Відповідно до законодавства, основна мета Угоди – це встановлення принципів взаємодії НАБУ й Держфінмоніторингу для обміну інформацією, необхідної для виконання завдань із протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і запобігання корупційним правопорушенням, учиненим вищими посадовими особами, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, учинених вищими посадовими особами, а також запобігання вчиненню нових.

Період становлення НАБУ характеризується низкою законотворчих змін, зокрема Верховна Рада України ухвалила зміни до законодавства, а саме Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності НАБУ та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12 лютого 2015 року № 198-VIII [5] і Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо удосконалення та особливостей застосування окремих положень» від 2 липня 2015 року № 578-VIII [6], якими, серед іншого, передбачено створення в системі прокуратури України Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, специфіку її роботи, а також порядок відкритого конкурсного відбору на посади керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та антикорупційних прокурорів.

Крім того, необхідно зазначити, що 16 липня 2015 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» № 630-VIII [7]. Цей Закон визначає особливості врегулювання трудових відносин за участю працівників НАБУ, встановлює заборону на їхню участь у політичних партіях та обмеження щодо участі у виборчому процесі. Окрім того, згідно із Законом, НАБУ зараховується до тих державних органів, що беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, і стає повноправним суб'єктом забезпечення національної безпеки України.

Становлення й розвиток НАБУ продовжується підписанням 27 липня 2015 року Директором Національного антикорупційного бюро України А. Ситником, Міністром юстиції



України П. Петренком і Міністром внутрішніх справ України А. Аваковим Меморандуму про співпрацю та обмін інформацією з метою запобігання корупційним правопорушенням, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень. Результатом Меморандуму, серед іншого, є надання Національному бюро доступу до баз даних МВС, реєстрів і банків даних, держателем яких є Міністерство юстиції України.

Окрім цього, 7 серпня 2015 року Директор НАБУ та Голова Служби безпеки України підписали спільні накази, які забезпечують співпрацю в галузях оперативної роботи й доступ до інформації. Зокрема, наказ про тимчасовий порядок забезпечення окремих напрямів оперативно-службової діяльності бюро дає можливість відповідальним підрозділам СБУ забезпечувати виконання доручень детективів, у тому числі залучати сили ЦТО «Альфа». Другий наказ визначає порядок підготовки, оброблення запитів НАБУ й перевірки за інформаційно-комунікаційними системами Служби безпеки України. У ньому встановлено форму, зміст запиту, підстави перевірки і строки її проведення.

Поряд з цим НАБУ уклало меморандум про співпрацю та обмін інформацією з Міністерством внутрішніх справ України, відповідно до якого НАБУ отримало доступ до Національної автоматизованої інформаційної системи департаменту Державної автомобільної інспекції МВС України та Інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України (ІПС) Державної фіскальної служби України; угоду з Державною фіскальною службою України про співробітництво, відповідно до якої НАБУ отримало доступу до інформаційно-телекомунікаційних систем Державної фіскальної служби; угоду з Державною казначейською службою України про інформаційне співробітництво, відповідно до якої НАБУ отримало доступ до інформаційних ресурсів казначейської служби України (АС «Казна», АС «Є-Казна») шляхом організації робочих місць у приміщенні казначейства; угоду з Державною прикордонною службою України про інформаційне співробітництво та організацію взаємодії, відповідно до якої НАБУ мають підключити до інформаційно-телекомунікаційної системи «Аркан»; Меморандум із Фондом гарантування вкладів фізичних осіб про співпрацю щодо запобігання та протидії корупції у сфері гарантування вкладів фізичних осіб, відповідно до якого НАБУ отримало доступ до інформації про корупційні діяння та правопорушення, пов'язані з корупцією, виявлені фондом під час виведення неплатоспроможних банків із ринку. Також підписанти домовилися спільно вживати необхідних заходів щодо розшуку й арешту осіб та активів, набутих незаконним шляхом унаслідок корупційних діянь, які можуть бути предметом конфіскації у кримінальних правопорушеннях.

30 вересня 2015 року детективи НАБУ отримали доступ до Єдиного реєстру досудових розслідувань – електронної бази даних, де здійснюється збирання, зберігання, узагальнення відомостей про кримінальні правопорушення та хід досудового розслідування у кримінальних провадженнях.

Важливим кроком становлення й розвитку НАБУ стало створення територіальних управлінь. Наказами Директора Національного антикорупційного бюро України від 10 грудня 2015 року № 109-Н і № 110-Н створено Львівське та Одеське територіальні управління, а вже 29 червня 2016 року утворено Харківське територіальне управління НАБУ, повноваження якого поширюються на Харківську, Сумську, Дніпропетровську, Запорізьку області й територію проведення АТО – Луганську й Донецьку області.

У другому півріччі 2016 року продовжилось формування штату детективів НАБУ. Створена необхідна інфраструктура та налагоджені партнерські взаємини з правоохоронними органами з інших країн, завдяки чому з'явилась можливість отримувати інформацію про фінансові операції зловмисників за межами України.

13 грудня 2016 року НАБУ підписує Угоду про співробітництво зі Спеціальною службою розслідувань Литовської Республіки (STT), яка передбачає співпрацю в розслідуванні злочинних діянь, пов'язаних із корупцією.

Крім того, 13 січня 2017 року НАБУ та Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) підписують Меморандум про співпрацю та обмін інформацією. Документ, з-поміж іншого, передбачає доступ НАБУ до реєстрів і банків даних, якими володіє НАЗК.



Діяльність НАБУ в 2016–2017 роках характеризується гучними розслідуваннями й затриманнями корупціонерів.

На нашу думку, становлення НАБУ можна поділити на такі етапи:

1) початковий етап (період створення НАБУ, призначення директора, оголошення відкритого конкурсу на призначення на посади детективів до НАБУ, призначення заступників директора, призначення на посади начальників управлінь і відділів, проходження кандидатами конкурсного відбору, складання присяги і призначення детективів);

2) формувальний етап (період становлення НАБУ, продовження формування штату детективів, створення матеріально-технічної бази, укладення меморандумів та угод про співробітництво, початок розслідування корупційних правопорушень, розвиток тісного міжнародного співробітництва);

3) завершальний етап (період повноцінного становлення як автономного правоохоронного органу, викриття гучних корупційних схем і затримання корупціонерів, відкриття територіальних управлінь). Необхідно звернути увагу на те, що завершальний етап може тривати ще багато часу, оскільки становлення НАБУ потребує й удосконалення нормативно-правової бази діяльності й формування кінцевого штату НАБУ та його територіальних управлінь, а також завершального формування й удосконалення матеріально-технічної бази.

Розвиток НАБУ можна охарактеризувати постійним удосконаленням матеріально-технічної бази цього органу. На теперішній час уже облаштовано шість сучасних кімнат для допитів за підтримки Консультативної місії Європейського Союзу в Україні, тривають облаштування інших приміщень і закупівля необхідного обладнання, спецодягу, транспорту тощо. Особлива увага приділяється кадровій підготовці, яка полягає в систематичному відвідуванні навчальних курсів, конференцій, семінарів, тренінгів, обміні досвідом із колегами-правоохоронцями як в Україні, так і за її межами.

Необхідно окремо зупинитися й на місці та ролі НАБУ в системі правоохоронних органів.

З метою визначення місця та ролі НАБУ в системі правоохоронних органів України, необхідно насамперед визначити поняття «правоохоронний орган».

В Україні поняття «правоохоронні органи» набуло широкого вжитку після прийняття Конституції України 1996 року. Так, у чинній Конституції України поняття «правоохоронні органи» вживається лише раз.

Відповідно до ч. 3 ст. 17 Конституції України, забезпечення державної безпеки й захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація й порядок діяльності яких визначаються законом [8].

Визначення терміна «правоохоронні органи» міститься в ч. 4 ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави», згідно з якою «правоохоронні органи – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [9].

О.М. Бандурка визначає правоохоронні органи як функціонуючі в суспільстві й державі установи та організації, основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю й іншими правопорушеннями [10, с. 6–8].

В.В. Молдован визначає правоохоронні органи як важливу ланку в системі органів Української держави, мета, завдання та функції якої – забезпечення законності і правопорядку в усіх сферах життєдіяльності нашої країни [11, с. 64].

На думку М.І. Мельника та М.І. Хавронюка, правоохоронними органами є лише ті державні органи, які, діючи в межах кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, ведуть боротьбу зі злочинністю та правопорушеннями, що тягнуть юридичну відповідальність виключно у сфері публічного права. До таких вони зараховують суди, органи прокуратури, міліції, податкової міліції, служби безпеки України, Управління державної охорони, прикордонних військ, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, дізнання державної митної служби, дізнання державного пожежного нагляду, Державного департаменту з питань виконання покарань [12, с. 31–32].



Загальновизнано, що НАБУ належать до системи правоохоронних органів України. Нормативним підґрунтям для такого безумовного визнання є положення ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», де, зокрема, визначається, що правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [13].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається запобігання правопорушенням, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, зарахованих до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових, а функції та завдання, які виконує вказаний правоохоронний орган, визначають його місце в системі правоохоронних органів.

Ми не можемо не зазначити, що до створення НАБУ в Україні вже існували та функціонували спеціально уповноважені підрозділи органів внутрішніх справ, служби безпеки, що займалися виявленням, припиненням корупційних правопорушень і запобіганням корупційним правопорушенням, проте через недосконалість законодавства відповідальність за результати проведеної роботи з питань боротьби з корупцією розподілялася між відомствами, які мали власну вертикаль управління й, у кінцевому підсумку, фактично залежали від політичного керівництва держави. За таких обставин процес виявлення корупційних діянь серед посадовців найвищого рівня був неефективним, а статистичні показники роботи правоохоронних органів у сфері запобігання і протидії корупції не завжди відповідали реальному стану справ на окресленому напрямі правоохоронної діяльності.

Натепер НАБУ є повноцінним правоохоронним органом у системі правоохоронних органів України, унікальним у своєму роді, оскільки до теперішнього часу таких правоохоронних органів, які б боролися виключно з корупційними правопорушеннями, в Україні не було.

Висновки. Розпочата в Україні реформа правоохоронних органів і програма з боротьби з корупцією потребують більш чіткого визначення місця НАБУ в системі правоохоронних органів і законодавчого закріплення.

На нашу думку, необхідно на законодавчому рівні прийняти Закон України «Про систему правоохоронних органів України», де визначити поняття правоохоронного органу, подати повний перелік правоохоронних органів України, з'ясувати їх місце та роль залежно від виконуваних функцій, їх взаємодію тощо. Цим самим буде й визначено місце НАБУ в системі правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з корупційними правопорушеннями.

Список використаних джерел:

1. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
2. Про утворення Національного антикорупційного бюро України : Указ Президента України від 16 квітня 2015 р. № 217/215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/217/2015>.
3. Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України : Указ Президента України від 16 квітня 2015 р. № 218/215 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/218/2015>.
4. Питання Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України : Указ Президента України від 15 травня 2015 р. № 272/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/272/2015>.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності НАБУ та Національного агентства з питань запобігання корупції : Закон України від



12 лютого 2015 р. № 198-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/198-19>.

6. Пронесення змін до Закону України «Про прокуратуру» : Закон України від 2 липня 2015 р. № 578-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/578-19>.

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» : Закон України від 16 липня 2015 р. № 630-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/630-19>.

8. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page2>.

9. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/975-15>.

10. Бандурка О.М. Оперативно-розшукова діяльність : [підручник] / О.М. Бандурка. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – Ч. 1. – 2002. – 244 с.

11. Молдован В.В. Правоохоронні органи. Курс лекцій : [навчальний посібник] / В.В. Молдован. – К. : Юмана, 1998. – 160 с.

12. Мельник М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : [навчальний посібник] / М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2002. – 576 с.

13. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-182>.

