

НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО УКРАЇНИ: СТРУКТУРА, ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ФУНКЦІЇ

NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE: STRUCTURE, POWERS AND FUNCTIONS

Легін А.В.,
детектив

*Національного антикорупційного бюро України,
аспірант кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права
Національної академії внутрішніх справ*

Стаття присвячена питанню визначення функцій Національного антикорупційного бюро України. Автор аналізує рекомендації, які надавалися Україні щодо створення спеціалізованих антикорупційних органів, структуру та повноваження правоохоронного органу, створеного на виконання зазначених рекомендацій, а також виокремлює функції, які цей орган виконує.

Ключові слова: корупція, органи досудового розслідування, Національне антикорупційне бюро України, запобігання та протидія корупції, функції Національного бюро.

Статья посвящена вопросу определения функций Национального антикоррупционного бюро Украины. Автор анализирует рекомендации, данные Украине по поводу создания специализированных антикоррупционных органов, структуру и полномочия правоохранительного органа, созданного для выполнения указанных рекомендаций, а также выделяет функции, которые этот орган выполняет.

Ключевые слова: коррупция, органы досудебного расследования, Национальное антикоррупционное бюро Украины, предотвращение и противодействие коррупции, функции Национального бюро.

The article is devoted to the issue of determining the functions of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The author analyzes the recommendations made to Ukraine regarding the creation of specialized anti-corruption bodies, the structure and authority of the law enforcement body set up for the implementation of these recommendations, and also defines the functions that this body carries out.

Key words: corruption, pre-trial investigation agencies, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, prevention and counteraction to corruption; functions of National Bureau.

Постановка проблеми. Коли міжнародна спільнота визнала, що корупція є глобальною проблемою, стало очевидно, що забезпечити ефективний контроль над корупцією неможливо лише удосконаленням законодавчої бази, необхідне створення спеціалізованих органів, які матимуть відповідні повноваження, ресурси і кваліфікацію. Такі спеціалізовані антикорупційні органи мають бути захищені від неправомірного політичного тиску, для чого необхідні механізми забезпечення високого рівня їхньої структурної, операційної та фінансової автономії.

Як було зазначено у висновках і рекомендаціях Першої конференції правоохоронців, що спеціалізуються з боротьби проти корупції, яка відбулася в Страсбурзі у квітні 1996 р., «корупція – це явище, запобігання, розслідування і кримінальне переслідування якого мають здійснюватися на різних рівнях із використанням спеціальних знань і навичок у різних галузях: юриспруденції, економіці, бухгалтерському обліку, цивільному будівництві тощо. Тому кожна країна повинна мати спеціалістів із боротьби проти корупції в достатній кількості і виділяти необхідні ресурси для їхньої діяльності» [1, с. 2].

Відповідно до огляду ситуації в Україні, здійсненого ще 2004 р. у межах Стамбульського плану дій із боротьби проти корупції Мережі боротьби проти корупції для Східної Європи та Центральної

Азії Організації економічної співпраці і розвитку (ОЕСД), Україні рекомендовано: «сконцентрувати правоохоронні повноваження у сфері боротьби проти корупції, які наразі фрагментовані; створити спеціалізовані антикорупційні прокурорські служби; розглянути питання створення національного антикорупційного органу, що буде спеціалізуватися та матиме повноваження з виявлення, розслідування та переслідування корупційних правопорушень. Такий орган міг би бути інтегрованим, але структурно незалежним, або окремим органом у межах існуючого правоохоронного органу та/або прокуратури. Крім роботи над справді важливими корупційними справами, одним із головних завдань такого органу має бути покращення міжвідомчої співпраці між численними правоохоронними органами, органами безпеки та фінансового контролю під час розслідування корупційних порушень (наприклад, за допомогою чітких правил щодо звітування та обміну інформацією, створення слідчих груп у складних справах тощо)» [2, с. 3].

У своєму Оціночному звіті щодо України в результаті спільного першого та другого раундів оцінювання Група держав проти корупції (GRECO) зазначила, що «має існувати чіткий розподіл між реалізацією загальних превентивних реформ, з одного боку, та підвищенням ефективності правоохоронної системи, з іншого боку. Ці дві функції є від-

окремленими, їх не варто змішувати». Тому GRECO порекомендувала «створити орган, що не матиме правоохоронних функцій і здійснюватиме нагляд за реалізацією національної антикорупційної стратегії і відповідних планів дій» [3, с. 1].

Варто зазначити, що майже всі міжнародні юридичні документи приділяють певну увагу місцю та повноваженням інституцій, що протидіють корупції. Зокрема, Конвенція Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) проти корупції вимагає від держав-учасниць створення двох типів антикорупційних інституцій: орган або органи, що запобігають корупції, та орган, органи або особи, які спеціалізуються на боротьбі проти корупції за допомогою правоохоронних заходів.

Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією та Резолюція Комітету міністрів Ради Європи № (97) 24 щодо Двадцяти керівних принципів боротьби проти корупції містять обов'язкові міжнародні вимоги для антикорупційних органів, які можна спрощено узагальнити таким чином: незалежність і автономія, наявність спеціально підготовлених і кваліфікованих співробітників та забезпечення адекватними повноваженнями і ресурсами [4; 5].

На виконання вказаних рекомендацій та норм міжнародних документів після Революції Гідності 2014 р. в Україні розпочато системну реформу для подолання широкомасштабної корупції, у межах якої ухвалено низку законопроектів антикорупційного спрямування та створено нові органи для боротьби із цим явищем.

Зокрема, створено Національне антикорупційне бюро України, яке є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

Стан дослідження. Питання діяльності Національного антикорупційного бюро України досліджували у своїх працях П. Андрушко, Р. Гречанюк, В. Чечерський, О. Юрченко й ін. Водночас, з огляду на нещодавнє створення цього органу, багато питань залишаються поза увагою вчених, що зумовлює актуальність дослідження цієї теми.

Мета статті – проаналізувати структуру та повноваження Національного антикорупційного бюро України та визначити функції, які виконує цей орган.

Виклад основного матеріалу. Завданням Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

НАБУ складається із центрального та територіальних управлінь, є юридичною особою публічного права. Діяльністю НАБУ керує його директор, який призначається на посаду Президентом України визначеним законом порядком. Для забезпечення виконання завдань Національного антикорупційного бюро його директор утворює своїм рішенням не

більше семи територіальних управлінь НАБУ, юрисдикція яких охоплює визначені в рішенні області України, Автономну Республіку Крим, міста Київ та Севастополь.

Положення ст. 5 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначають граничну чисельність центрального та територіальних управлінь НАБУ, яка становить 700 осіб, та визначають, що до структури Національного бюро можуть входити підрозділи детективів, що здійснюють оперативно-розшукові та слідчі дії, інформаційно-аналітичні, оперативно-технічні підрозділи, підрозділи, що здійснюють виявлення майна, яке може бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації, підрозділи швидкого реагування, гарантування безпеки учасників кримінального судочинства та гарантування безпеки працівників, представництва інтересів в іноземних юрисдикційних органах, експертні, фінансові, кадрові й інші підрозділи [6].

Фактично Національне антикорупційне бюро України має таку структуру: очолює Бюро директор, який має трьох заступників. Першому заступнику директора підпорядковуються Головний підрозділ детективів, Другий підрозділ детективів, Управління аналітики та обробки інформації та Управління інформаційних технологій. Двоє інших заступників директора керують Оперативно-технічним управлінням, Управлінням спеціальних операцій, Управлінням із роботи із громадськістю, Управлінням зовнішніх комунікацій, Управлінням бухгалтерського обліку та звітності, Управлінням забезпечення фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням, а також трьома територіальними управліннями, які створені у Львові, Одесі та Харкові. Юридичне управління, Управління внутрішнього контролю, Відділ із роботи з персоналом, Відділ документообігу, Режимно-секретний відділ, Відділ забезпечення роботи директора Бюро підпорядковані безпосередньо директору НАБУ [7].

Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» повноваження цього органу сформульовано через перелік його обов'язків та прав.

Відповідно до ст. 16, на нього покладені такі обов'язки: здійснювати оперативно-розшукові заходи з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів; здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проводити досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом; вживати заходів щодо розшуку й арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації в кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного бюро, здійснювати діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт; взаємодіяти з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування й іншими

суб'єктами для виконання своїх обов'язків; здійснювати інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення й усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ; гарантувати особисту безпеку працівників Національного бюро та інших визначених законом осіб, захист від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних йому кримінальних правопорушеннях; забезпечувати на умовах конфіденційності та добровільності співпрацю з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення; звітувати про свою діяльність у порядку, визначеному цим Законом, інформувати суспільство про результати своєї роботи; здійснювати міжнародне співробітництво в межах своєї компетенції відповідно до законодавства України та міжнародних договорів України.

Ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» для виконання покладених обов'язків надає його працівникам такі права: заводити оперативно-розшукові справи та здійснювати на підставах і в порядку, установлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи; витребувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, та інших кримінальних правопорушень, які не належать до його підслідності, але можуть бути використані з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності; витребувати й одержувати установленим законом порядком у вказаному в запиті вигляді та формі від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання обов'язків Національного бюро; мати прямий доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, користуватися державними, зокрема урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку й іншими технічними засобами; ознайомлюватися в державних органах, органах місцевого самоврядування з документами й іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ, зокрема такими, що містять інформацію з обмеженим доступом; 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, яка необхідна для виконання обов'язків Національного бюро; опечатувати архіви, каси, приміщення (за винятком жилих) чи інші сховища, брати їх під охорону, а також вилучати предмети і документи у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України; залучати на добровільній основі, зокрема на договір-

них засадах, кваліфікованих спеціалістів та експертів, зокрема іноземців, з будь-яких установ, організацій, контрольних і фінансових органів для забезпечення виконання повноважень НАБУ; створювати спільні слідчі групи, що включають оперативних та слідчих працівників; входити безперешкодно до державних органів, органів місцевого самоврядування та зони митного контролю, а також до військових частин та установ, пунктів пропуску через державний кордон України; використовувати з наступним відшкодуванням завданих збитків транспортні засоби, які належать фізичним та юридичним особам, для проїзду до місця події, припинення кримінального правопорушення, переслідування та затримання осіб, які підозрюються в їх вчиненні, доставляти до закладів охорони здоров'я осіб, що потребують екстреної медичної допомоги; надсилати державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції та рекомендації щодо усунення причин і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ, а також отримувати від цих органів протягом 30 днів інформацію про розгляд таких пропозицій та рекомендацій; здійснювати співробітництво з фізичними особами, зокрема на договірних засадах, дотримуючись умов добровільності та конфіденційності цих відносин, матеріально і морально заохочувати осіб, які надають допомогу в попередженні, виявленні, припиненні і розслідуванні кримінальних правопорушень; подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України; створювати інформаційні системи та вести оперативний облік в обсязі і порядку, передбачених законодавством; зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю і спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу; видавати в разі наявності небезпеки для життя і здоров'я особам, взятим під захист, відповідно до законодавства, зброю, спеціальні засоби індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку; здійснювати правове співробітництво з компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями з питань проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування на підставі законів та міжнародних договорів України; одержувати у вигляді довідки від органів прокуратури України та Міністерства юстиції України у триденний строк матеріали, отримані (надані) у рамках надання міжнародної правової допомоги, які стосуються фінансових і корупційних кримінальних правопорушень; виступати як представник інтересів держави під час розгляду в закордонних юрисдикційних органах справ про розшук, арешт, конфіскацію та повернення в Україну відповідного майна, захист прав та інтересів держави з питань, які стосуються виконання обов'язків Національного бюро, а також залучати із цією метою юридичних радників, зокрема іноземних; порушувати питання щодо створення спеціальних умов в ізоляторах тимчасового тримання та установах попереднього ув'язнення для осіб, які співпрацюють із Національним бюро; від імені України надавати

міжнародні доручення щодо проведення оперативно-розшукових та слідчих дій, укладати угоди про співробітництво з питань її повноважень з іноземними і міжнародними правоохоронними органами й організаціями, звертатися від імені України до іноземних державних органів в установленому законодавством України та відповідних держав порядку тощо; створювати та брати участь у міжнародних слідчих групах відповідно до цього закону, інших законодавчих актів та міжнародних договорів України, залучати до роботи іноземних експертів у боротьбі з корупцією, мати інші повноваження, пов'язані з виконанням нею своїх обов'язків [5].

Прикінцевими положеннями Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» доповнено ст. 45 Кримінального кодексу України приміткою з переліком корупційних злочинів – це злочини, передбачені ст. ст. 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у разі їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені ст. ст. 210, 354, 364, 364–1, 365–2, 368–369–2 цього Кодексу [8].

З урахуванням положень ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» щодо визначення понять «корупційне правопорушення» та «корупція», відповідно до ч. 5 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України, детективи НАБУ здійснюють досудове розслідування злочинів, передбачених ст. ст. 191, 206–2, 209, 210, 211, 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364, 366–1, 368, 368–2, 369, 369–2, 410 Кримінального кодексу (далі – КК) України, за наявності таких умов: спеціального суб'єкта вчинення злочину, визначеного п. 1 ч. 5 ст. 216 КПК (наприклад, народним депутатом України, прем'єр-міністром України та ін.); розмір предмета злочину або завданої ним шкоди в п'ятсот і більше разів перевищує розмір мінімальної заробітної плати, встановленої законом на час вчинення злочину (якщо злочин скоєно службовою особою державного органу, правоохоронного органу, військового формування, органу місцевого самоврядування, суб'єкта господарювання, у статутному капіталі якого є частка державної або комунальної власності); злочин, передбачений у ст. 369, ч. 1 ст. 369–2 КК, вчинено

щодо службової особи, визначеної в ч. 4 ст. 18 КК або в п. 1 ч. 5 ст. 216 КПК України.

Детективи НАБУ з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, які віднесені до його підслідності, за рішенням директора Національного бюро та за погодженням із прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можуть також розслідувати кримінальні правопорушення, які віднесені до підслідності слідчих інших органів.

У разі встановлення підрозділом внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро злочинів, передбачених ст. ст. 354, 364–370 КК України, які були вчинені службовою особою НАБУ (крім директора, його першого заступника та заступника), такі злочини розслідуються детективами зазначеного підрозділу [9].

Отже, підслідність НАБУ не охоплює всіх корупційних злочинів, визначених у примітці до ст. 45 КК України, а також обмежується суб'єктом і розміром предмета злочину.

Незважаючи на те, що НАБУ створювалось як спеціальний антикорупційний орган, повноваження правоохоронних органів щодо кримінального переслідування корупційних правопорушень не було уніфіковано, відповідно до ст. 216 КПК України, досудове розслідування корупційних кримінальних правопорушень, окрім Національного антикорупційного бюро України, здійснюють також органи Національної поліції й органи Державного бюро розслідувань [10, с. 44].

Висновки. Отже, з огляду на права й обов'язки, якими наділене Національне бюро, та оцінюючи його структуру, варто визначити, що функції, які покладені на цей орган, умовно можна поділити на дві групи: основні та допоміжні.

До основних варто віднести функції досудового розслідування, оперативно-розшукову, превентивну та правоохоронну.

Допоміжними функціями НАБУ можна назвати такі: гарантування безпеки, зв'язків із громадськістю, управління персоналом, матеріального забезпечення, здійснення юридичних дій та міжнародного співробітництва.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Conclusions and Recommendations of the General Rapporteur (Mr. Lorenzo Salazar, Italy), First International Conference for Law-Enforcement officers specialized in the Fight against Corruption, Strasbourg 1996, 24–25 April.
2. Стамбульський план дій із боротьби проти корупції для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизької Республіки, Російської Федерації, Таджикистану та України. Україна: узагальнення рекомендацій. Схвалено 21 січня 2004 р. URL: <https://www.oecd.org/countries/ukraine/43846543.pdf>.
3. Оціночний звіт GRECO за результатами Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України. Затверджений GRECO на 42-му пленарному засіданні. Страсбург, 11–15 травня 2009 р. URL: <https://rm.coe.int/16806c988e>.
4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101.
5. Резолюція Комітету міністрів Ради Європи № (97) 24 щодо Двадцяти керівних принципів боротьби проти корупції. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_845.
6. Про Національне антикорупційне бюро України. Редакція від 28 серпня 2018 р. № 1698–VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
7. Національне антикорупційне бюро України: офіційний сайт. URL: <https://nabu.gov.ua/struktura-0>.
8. Кримінальний кодекс України. Редакція від 12 січня 2018 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України. Редакція від 10 листопада 2018 р. № 4651–VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
10. Гречанюк Р. Функції і повноваження спеціальних антикорупційних органів України, Польщі та Молдови: порівняльний аналіз. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 41–48.