

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2021.1.2.32>

ZASADY WSPÓLDZIAŁANIA NARODOWEGO BIURA ANTYKORUPCYJNEGO UKRAINY Z PODMIOTAMI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I SPOŁECZNOŚCIĄ

Oleh Sorskyi

*aspirant Katedry Prawa Administracyjnego i Postępowania
Charkowskiego Narodowego Uniwersytetu Spraw Wewnętrznych (Charków, Ukraina)*

ORCID ID: 0000-0002-3514-4380

e-mail: OlehSorskyi@ukr.net

Adnotacja. W tym artykule omówiono podstawowe zasady współdziałania Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy z podmiotami administracji publicznej i społecznością oraz dokonano klasyfikacji tych zasad na ogólne i specjalne. Udowodniono, że w swej istocie większość informacji wykorzystywanych przez Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy mają charakter służbowy, i ważne jest ustalenie takich zasad współdziałania, aby z jednej strony społeczność i społeczeństwo zostały poinformowane o działalności NBAU, a z drugiej strony, aby wyciek informacji służbowych nie utrudniał prowadzenia dochodzeń i działań operacyjnych. Sformułowano autorską definicję pojęcia „zasady współdziałania Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy”. Na podstawie przeprowadzonej analizy wyróżniono główne specjalne zasady współdziałania Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy, a mianowicie: 1) zasada prywatności; 2) zasada przejrzystości; 3) zasada komunikacji zewnętrznej i dodatkowo specjalne zasady: 1) operatywność; 2) produktywność; 3) elastyczność.

Słowa kluczowe: Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy, zasady współdziałania, ogólne zasady współdziałania, specjalne zasady współdziałania, praworządność, zasada legalności, zasada przejrzystości, zasada komunikacji zewnętrznej.

PRINCIPLES OF INTERACTION OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE WITH THE SUBJECTS OF PUBLIC GOVERNANCE AND PUBLIC

Oleh Sorskyi

*Postgraduate Student at the Department of Administrative Law and Procedure
Kharkiv National University of Internal Affairs (Kharkiv, Ukraine)*

ORCID ID: 0000-0002-3514-4380 e-mail:

e-mail: OlehSorskyi@ukr.net

Abstract. This article considers the basic principles of interaction of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine with the subjects of public administration and the public and classifies these principles into general and special. It has been proved that, in essence, most of the information used by the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is official and it is important to establish such principles of cooperation that the public and the public are aware of NABU's activities, operational actions. The author's definition of the concept "principles of interaction of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine" is formulated. Based on the analysis, the main special principles of cooperation of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine are identified, namely: 1) the principle of confidentiality; 2) the principle of transparency; 3) the principle of external communication and additional special principles: 1) efficiency; 2) productivity; 3) flexibility.

Key words: National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, principles of interaction, general principles of interaction, special principles of interaction, rule of law, principle of legality, principle of transparency, principle of external communication.

ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ ІЗ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

Олег Сорський

*аспірант кафедри адміністративного права та процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ (Харків, Україна)*

ORCID ID: 0000-0002-3514-4380

e-mail: OlehSorskyi@ukr.net

Анотація. У статті розглянуто основні принципи взаємодії Національного антикорупційного бюро України із суб'єктами публічного управління і громадськістю, проведено класифікацію цих принципів на загальні та спеціальні. Доведено, що за своєю суттю більшість інформації, яку використовує Національне антикорупційне бюро України, є службовою, важливо встановити такі принципи взаємодії, щоб, з одного боку, громадськість та суспільство були обізнані про діяльність Національного антикорупційного бюро України, а з іншого, щоб витік службової інформації не перешкодив проведенню слідчих та оперативних дій. Сформульовано авторське визна-

чення поняття «принципи взаємодії Національного антикорупційного бюро України». На підставі проведеного аналізу виділені основні спеціальні принципи взаємодії Національного антикорупційного бюро України, а саме: 1) принцип конфіденційності; 2) принцип прозорості; 3) принцип зовнішньої комунікації, а також додаткові спеціальні принципи: 1) оперативності; 2) продуктивності; 3) гнучкості.

Ключові слова: Національне антикорупційне бюро України, принципи взаємодії, загальні принципи взаємодії, спеціальні принципи взаємодії, верховенство права, принцип законності, принцип прозорості, принцип зовнішньої комунікації.

Вступ. Розпочаті за останні десять років реформи торкнулись практично всіх сфер економіки, суспільного життя, особливо підходів до роботи та виконуваних функцій державними органами. Триває розпочата судовою реформа, досить сильно змінилися структура та повноваження правоохоронної системи. Не виняток у цьому контексті напрям боротьби з корупцією. Останнім часом державою створено велику кількість спеціалізованих органів виконавчої влади, основними функціями яких є запобігання, протидія корупції, боротьба з нею. В ієрархії антикорупційних органів ключове місце належить Національному антикорупційному бюро (далі – НАБУ), обов'язками якого є запобігання корупційним злочинам, розслідування кримінальних корупційних правопорушень, ужиття заходів із припинення проявів корупції. Не секрет, що обраний державою курс антикорупційної політики спонукає до реформування і самого антикорупційного законодавства, а тому є необхідність в ухваленні значної кількості правових норм, що регулюють окремі аспекти такої діяльності та встановлюють основні принципи взаємодії Національного антикорупційного бюро з іншими державними органами та громадськістю.

Основна частина. Запропонована тематика натепер становить досить значний інтерес для наукової спільноти. Деякі аспекти порушеного нами питання були предметом розгляду таких учених, як: Г.В. Атаманчук, Р.В. Бараннік, В.О. Гринюк, І.В. Гловюк, М.І. Мичко, М.А. Погорецький, Ю.М. Резник, О.В. Скомаров, О.Ю. Татаров, інших. Однак більшість науковців лише фрагментарно висвітлювали питання встановлення принципів взаємодії Національного бюро із суб'єктами публічного управління та громадськістю, що і спонукає нас до комплексного дослідження саме цієї тематики.

Метою статті є встановлення принципів взаємодії Національного антикорупційного бюро України із суб'єктами публічного управління та громадськістю.

На початку вважаємо доцільним звернути увагу на думку щодо сутності терміна «принцип», яку висловив М.І. Мичко. Науковець зазначив, що принципи – це правові вимоги. Проте, на відміну від конкретних законодавчих приписів, зазначені вимоги обов'язкові не лише для органів, посадових осіб і громадян, які покликані додержуватися законів, а й для законодавчих органів, що у створенні нових законів або внесенні в них змін повинні враховувати загальноприйняті демократичні вимоги чи традиції в тій чи іншій сферах (Мичко, 2001: 294–295). Г.В. Атаманчук уважав, що під принципами треба розуміти керівні положення, теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності та закріплені у праві (Атаманчук, 2004: 262). Р.В. Бараннік визначав принципи або засади правоохоронної системи як загальні, керівні, вихідні положення, що формують ключові сторони цього виду державної діяльності (Бараннік, 2008: 45).

На наш погляд, це дуже влучне визначення, яке значно розширює природу цього терміна і в рамках діяльності державних органів, як-от Національне бюро, набуває ключового значення. Мається на увазі, що принципи діяльності та принципи взаємодії Національного антикорупційного бюро України є не просто формальними нормами, а виконують регуляторну, стримувальну дію, підтримують загальноприйняті для всіх державних органів демократичні вимоги і гарантії.

Можна зробити висновок, що за своїм змістом принципи взаємодії Національного бюро – загальні, вихідні положення, теоретичні ідеї, які встановлюють норми, правила та порядок діяльності, взаємодії цього органу із суб'єктами публічного управління та громадськістю з метою реалізації завдань та функцій, покладених на Національне антикорупційне бюро України.

Отже, цілком логічно почати з дослідження загальних принципів діяльності Національного бюро, адже взаємодія між суб'єктами публічного управління та громадськістю є одним із напрямів діяльності цього органу.

Так, у ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено, що основними принципами діяльності НАБУ 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 (Про НАБУ, 2014).

Щодо сутності наведених загальних принципів, є багато наукових праць, які детально описують кожен із них, тож недоцільно приділяти увагу теоретичному аналізу кожного з них. Уважаємо слушним виділити принцип верховенства права.

Одразу варто підкреслити, що тлумачення сутності цього принципу Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» не містить. До змісту та суті цього принципу можна дійти шляхом аналізу поглядів провідних юристів науковців. Так, на думку В.В. Сокурєнка, верховенство права – це панування права в суспільстві, яке вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості,

свободи, рівності тощо. Принцип верховенства права означає, що свобода громадян має забезпечуватись таким правовим порядком, коли ніхто не змушує робити чогось, не передбаченого законом, а людина, її права і свободи визнаються найвищою цінністю. Принцип верховенства права означає також, що не держава утворює право, а право є основою життєдіяльності й існування держави в особі її органів, інших організацій та посадових осіб. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а містить інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, легітимовані суспільством (Безпалова та ін., 2016: 27–28).

Тобто науковець підкреслює, що цей принцип є ключовим, зміст його виражається передусім у пануванні права. Джерелом права, зокрема в частині взаємодії Національного бюро із громадськістю, має бути саме воля суспільства, тобто громадськість повинна диктувати правила взаємодії, а не виконувати зручні для державного органу дії.

Отже, принцип верховенства права покладено не лише в основу всієї діяльності Національного бюро, а й у площину взаємодії цього органу, передусім це відображається у взаємодії із громадськістю. Цей принцип встановлює головні, основоположні вимоги для Національного бюро, що така взаємодія повинна відбуватись у демократичному режимі, бути базисом для реалізації інших принципів та стояти на заваді порушення прав громадян. Фактично цей принцип встановлює, що громадяни та інші суб'єкти, які звертаються до НАБУ, мають бути впевнені в законності й обґрунтованості ухвалених рішень, кваліфікованому розгляді звернень та матеріалів.

Ще одним важливим принципом діяльності Національного бюро є принцип поваги та дотримання прав і свобод людини і громадянина. Зі змісту та формулювання цього принципу одразу вбачається, що це не просто правова норма. Зміст цього принципу полягає у внутрішній волі державного службовця Національного бюро й інших посадових та службових осіб цього органу під час взаємодії ставитись із повагою та гідністю до суб'єктів звернення, із чітким дотриманням правил та норм поведінки.

Тож, на наш погляд, законодавець закріпив цей принцип у діяльності Національного бюро з метою реалізації конституційних приписів. Так, ст. 3 Конституції України передбачає, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (Конституція України, 1996).

За своїм статусом Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладатись виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Отже, держава на виконання конституційних приписів делегувала частину своїх повноважень Національному бюро як державному органу шляхом встановлення у профільному законі цього припису. Фактично, з дотриманням цього принципу під час взаємодії з органами публічного управління та громадськістю Національне бюро як державний орган реалізує основоположні конституційні приписи.

У процесі розгляду принципів взаємодії Національного бюро із суб'єктами публічного управління та громадськістю важливо звернути увагу на спеціальні принципи, передбачені підзаконними нормативними актами.

Варто констатувати, що єдина згадка про принципи взаємодії наявна в зазначених нами Єдиних принципах зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою від 27 липня 2017 р. № 157–0 (Єдині принципи, 2017).

Так, цей документ передбачає, що запровадження даних принципів дозволить реалізувати політику єдиного голосу під час висвітлення діяльності відомств, а також забезпечити регулярне й об'єктивне інформування суспільства про перебіг та результати досудових розслідувань з урахуванням необхідності дотримання таємниці слідства. Принципи зовнішньої комунікації застосовуються у процесі підготовки й оприлюднення офіційної інформації про досудові розслідування та нагляд за додержанням законів під час здійснення досудового розслідування. Уся офіційна інформація стосовно досудового розслідування та нагляду за додержанням законів під час здійснення досудового розслідування перед оприлюдненням погоджується сторонами у встановленому ними порядку (Єдині принципи, 2017).

Отже, бачимо чітку регламентацію дій та принципів взаємодії цих органів, яка, на нашу думку, має бути встановлена з усіма органами, з якими взаємодіє Національне бюро.

За своєю суттю більшість інформації, яку використовує Національне бюро, є службовою, тому важливо встановити такі принципи взаємодії, щоб, з одного боку, громадськість та суспільство були обізнані про діяльність НАБУ, а з іншого, щоб витік службової інформації не перешкоджав проведенню слідчих та оперативних дій.

Наведені висновки дозволяють виділити основні спеціальні принципи взаємодії Національного бюро, а саме: 1) принцип конфіденційності, який полягає в тому, що за специфікою діяльності Національного бюро більшість інформації є конфіденційною та службовою з обмеженим доступом; 2) принцип прозорості, який реалізується шляхом обов'язку оприлюднення звітів про діяльність Національного бюро; 3) принцип зовнішньої комунікації (оприлюднення інформації, яка не є конференційною або службовою).

Крім того, вважаємо доцільним виділити і додаткові спеціальні принципи взаємодії Національного бюро. Одним із таких принципів є принцип оперативності. Щодо сутності цього принципу В.К. Волошина зазначила, що в основі розуміння принципу оперативності в адміністративній процедурі є здатність швидко включатися в певний вид діяльності, переходити від виконання одного завдання до іншого, ухвалювати рішення в екстремальних умовах (Волошина, 2007: 365).

Продовжимо думку автора і зазначимо, що цей принцип під час взаємодії Національного бюро реалізується шляхом невідкладного здійснення заходів з організації окремих аспектів взаємодії (наприклад, створення спільних груп із правоохоронними органами для проведення слідчих дій), ужиття термінових організаційних заходів, спрямованих на залучення державних органів із метою проведення перевірок тощо. Також цей принцип вимагає від Національного бюро не тільки формального дотримання законодавчих норм у визначені законодавством строки, а й обов'язок ужиття зазначених заходів у сприятливий момент.

Крім того, на нашу думку, похідним від вищезгаданого принципу є принцип продуктивності взаємодії Національного бюро. Цей принцип, на наш погляд, полягає в ухваленні таких рішень, коли мета, ресурси та цілі взаємодії можуть надати найбільш значущі результати (вибір компетентних державних органів для залучення у процесі досудового розслідування, підбір необхідних спеціалістів для спільної роботи тощо).

Ще одним спеціальним принципом взаємодії Національного бюро, на який варто звернути увагу, є принцип гнучкості.

Цікаве з теоретичного погляду визначення цього принципу міститься у проєкті закону України «Про державне стратегічне планування», а саме цей принцип полягає в тому, що цілі, напрями, пріоритети, завдання та заходи, а також визначені результати мають переглядатися з урахуванням оцінки їхньої ефективності, змін у внутрішньому та зовнішньому оточенні (Про державне стратегічне планування, 2017).

Частково погоджуємося із цим визначенням і вважаємо, що під час взаємодії Національного бюро цей принцип реалізується шляхом постійного здійснення узгоджених за місцем і часом дій із суб'єктами взаємодії для отримання сприятливого результату взаємодії.

Висновки. За результатами розгляду, зважаючи на наведені думки науковців, можна зробити висновок, що принципами взаємодії Національного бюро є правові вимоги (законодавчі приписи також), які встановлюють норми, правила і порядок діяльності та взаємодії цього органу із суб'єктами публічного управління та громадськістю з метою реалізації завдань і функцій, покладених на Національне антикорупційне бюро України.

Список використаних джерел:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. Москва : Омега-Л, 2004. 584 с.
2. Бараннік Р.В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України : навчальний посібник. Київ : Дакор ; КНТ, 2008. 347 с.
3. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / О.І. Безпалова та ін. Харків, 2016. 408 с.
4. Волошина В.К. Поняття та класифікація специфічних принципів досудового слідства. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 32. С. 365–396.
5. Єдині принципи зовнішньої комунікації між Національним антикорупційним бюро України та Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою від 27 липня 2017 р. № 157–0.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. ... докт. юрид. наук: Харків : Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого, 2001. 376 с.
8. Про державне стратегічне планування : проєкт закону України. 2017. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainipro%20DerzhavneStrategichnePlanuvannia>.
9. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698–VII.

References:

1. Atamanchuk G.V. (2004). *Teoriia gosudarstvennogo upravleniia [Government theory]: kurs lektcii*. Moskva: Omega-L. 584 p. [in Russian].
2. Barannik R.V. (2008). *Sudovi, pravoohoronni ta pravozakhysni orhany Ukrainy [Judicial, law enforcement and human rights bodies of Ukraine]: navch. posib*. Kyiv: Dakor; KNT. 347 p. [in Ukrainian].
3. Bezpalova O.I., Melnyk K.Iu., Yukhno O.O. ta in. (2016). *Naukovo-praktychnyi komentar Zakonu Ukrainy "Pro Natsionalnu politsiiu" [Scientific and practical commentary on the Law of Ukraine "On the National Police"]*. Kharkiv. 408 p. [in Ukrainian].
4. Voloshyna V.K. (2007). *Poniattia ta klasyfikatsiia spetsyfychnykh pryntsyypiv dosudovoho slidstva [The concept and classification of specific principles of pre-trial investigation]*. *Aktualni problemy derzhavy i prava*. Vyp. 32. pp. 365–396. [in Ukrainian].
5. *Iedyni pryntsyypy zovnishnoi komunikatsii mizh Natsionalnym antykoruptsiinym biuro Ukrainy ta Spetsializovanoi antykoruptsiinoui prokuraturoi [Uniform principles of external communication between the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office] vid 27.07.2017 roku № 157–0*. [in Ukrainian].
6. *Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine] vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1996 r., № 30, stattia 141. [in Ukrainian].
7. Mychko M.I. (2001). *Problemy funktsii i orhanizatsiinoho ustroiu prokuratury Ukrainy [Problems of functions and organizational structure of the Prosecutor's Office of Ukraine]: dys. ... doktora yuryd. nauk: Kharkiv: Natsionalna yurydychna akademiia imeni Yaroslava Mudroho*. 376 p. [in Ukrainian].
8. *Pro derzhavne stratehichne planuvannia [About the state strategic planning]: Proekt Zakonu Ukrainy*. 2017. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainipro%20DerzhavneStrategichnePlanuvannia> [in Ukrainian].
9. *Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1698–VII*. [in Ukrainian].