

Лапкін А. В.,
к.ю.н., доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів
НЮУ ім. Ярослава Мудрого

ПРОЦЕСУАЛЬНЕ КЕРІВНИЦТВО ДОСУДОВИМ РОЗСЛІДУВАННЯМ КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНІВ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЮ АНТИКОРУПЦІЙНОЮ ПРОКУРАТУРОЮ

Проблема запобігання корупції є комплексною і шляхи її розв'язання лежать в різних напрямках, одним з яких є створення належних інституційних механізмів протидії цьому негативному явищу. Україна пішла шляхом тих держав, в яких створюються спеціально уповноважені на боротьбу з корупційними правопорушеннями органи. Попри те, що група таких держав загалом не є численною, такий підхід цілком відповідає міжнародним стандартам, оскільки створення спеціалізованих органів у сфері протидії корупції передбачено ст. 36 Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р. Перевагами такої моделі є, зокрема, те, що вона передбачає забезпечення спеціалізації персоналу та органів на боротьбі із корупцією, наділенні їх необхідною самостійністю для того, щоб вони могли здійснювати свої функції ефективно та без будь-якого невинновданого тиску, забезпеченні підготовки персоналу таких органів та наданні їм фінансових ресурсів, достатніх для виконання їх завдань.

Систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в Україні визначає ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014, відповідно до якої в їх числі визначено: органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). На наш погляд, статус спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції передбачає, що відповідний орган створюється і діє саме для протидії корупції в різних її формах, здійснюючи запобігання корупційним правопорушенням, їх виявлення та розслідування, викриття і притягнення до юридичної відповідальності винних у їх вчиненні осіб. Мова може йти як про орган в цілому (цьому критерію відповідають НАЗК та НАБУ), так і окремий структурний підрозділ в межах органу, для якого в цілому протидія корупції не є визначальним завданням. Останньому критерію відповідає Спеціалізована антикорупційна прокуратури (далі – САП) в системі прокуратури України. З цієї точки зору, зокрема, Національна поліція не відповідає вимогам до спеціально уповноваженого органу у сфері протидії корупції, оскільки в її складі не передбачено утворення самостійних структурних підрозділів, уповноважених на запобігання корупції.

Не вдаючись до розгляду кожного із вказаних уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, зосередимо увагу на характеристиці САП, яка в якості самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України відповідає міжнародним стандартам спеціалізованих органів у сфері протидії корупції, оскільки: 1) являє собою спеціалізовану прокуратуру, призначенням якої є здійснення прокурорської діяльності у зв'язку із корупційними або пов'язаними із корупцією правопорушеннями; 2) має виключні повноваження щодо реалізації функцій прокуратури відносно діяльності НАБУ (жодний інший орган прокуратури здійснювати їх не має права); 3) характеризується високим ступенем автономії, оскільки є організаційно та функціонально відокремленою від інших органів прокуратури; 4) має підвищені гарантії

незалежності, не лише зовнішньої (від сторонніх відносно прокуратури органів та осіб), а й внутрішньої (від інших органів та посадових осіб прокуратури).

Функції САП зосереджені на процесуальному забезпеченні діяльності НАБУ, оскільки вона уповноважена здійснювати організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями НАБУ відповідно до підслідності останнього; підтримання публічного обвинувачення у відповідних кримінальних провадженнях, скерованих до суду; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках, передбачених законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями. Крім того, у межах реалізації своїх функцій САП здійснює міжнародне співробітництво, спрямоване на забезпечення реалізації цих функцій під час взаємодії з компетентними органами зарубіжних держав.

Основним напрямом діяльності САП є процесуальне керівництво досудовими розслідуваннями, які проводяться детективами НАБУ. Підслідність НАБУ визначена ч. 5 ст. 216 КПК України, і до неї відносяться злочини, передбачені статтями 191, 206-2, 209, 210, 211, 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364, 366-1, 368, 368-2, 369, 369-2, 410 КК України, за наявності відповідних умов щодо суб'єкта вчинення таких злочинів, розміру предмета злочину тощо. Звертає на себе увагу та обставина, що підслідність НАБУ є обмеженою і не охоплює всіх корупційних злочинів, визначених приміткою до ст. 45 КК України, зокрема передбачених статтями 262, 308, 312, 313, 320, 357, 354, 364-1, 365-2, 368-1, 369-1 КК України. Крім того, вона включає злочини, передбачені ст. 206-2, 209, 211, 366-1 КК України, які не є корупційними. Обмеження підслідності НАБУ щодо визначеної категорії злочинів зумовлюють і спеціальні встановлені ч. 5 ст. 216 КПК України вимоги щодо суб'єктів їх вчинення (ними є вищі посадові особи держави, державні службовці, посади яких належать до категорії «А»,

прокурори, судді та інші визначені посадові особи, перелік яких є вичерпним), розмір предмета злочину або завданої ним шкоди, що має в п'ятсот і більше разів перевищувати розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення злочину тощо.

З іншого боку, підслідність НАБУ може бути розширена за рішенням прокурора САП або Директора НАБУ (за погодженням із прокурором САП). В першому випадку це можливо тоді, коли віднесений до підслідності НАБУ злочин вчинено іншим суб'єктом або ним спричинено шкоду в меншому розмірі, ніж визначено ч. 5 ст. 216 КПК України, за умови наявності або потенційної можливості заподіяння тяжких наслідків охоронюваним законом свободам та інтересам фізичної або юридичної особи, а також державним чи суспільним інтересам, зокрема державному суверенітету, територіальній цілісності України, реалізації конституційних прав, свобод і обов'язків трьох і більше осіб. У другому випадку Директор НАБУ може прийняти рішення про проведення детективами САП досудового розслідування злочину, який віднесено до підслідності слідчих інших органів, за умови досягнення мети попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, які віднесені до підслідності НАБУ. Відповідне рішення приймається Директором НАБУ за погодженням із прокурором САП. Отже, останній є обов'язковим суб'єктом вирішення питань щодо підслідності злочинів НАБУ в разі необхідності її розширення.

З іншого боку, закон забороняє обмеження підслідності НАБУ. Так, всупереч загальному положенню, згідно з яким Генеральний прокурор, керівник регіональної прокуратури, їх перші заступники та заступники своєю вмотивованою постановою мають право доручити здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу, у разі неефективного досудового розслідування, встановлюється заборона доручати здійснення досудового розслідування

кримінального правопорушення, віднесеного до підслідності НАБУ, іншому органу досудового розслідування (ч. 5 ст. 36 КПК України). Очевидно, що така норма встановлена з метою унеможливити процесуальний вплив прокурорів на детективів НАБУ шляхом вилучення з їх підслідності певного кримінального провадження. Однак вона не забороняє можливості прокурорам САП доручати здійснення досудового розслідування такого кримінального правопорушення підрозділу детективів САП вищого рівня (наприклад, центрального апарату НАБУ замість його територіального управління).

Загалом, здійснення прокурорами САП організації і процесуального керівництва досудовими розслідуваннями, які проводяться детективами НАБУ, не має особливостей порівняно із загальним порядком реалізації цієї функції прокуратури відносно інших кримінальних проваджень. Це зумовлено вимогами єдності й уніфікації процесуальної форми, яка не повинна відрізнятися залежно від тієї чи іншої категорії злочинів, а також органів, які проводять їх розслідування. Одночасно закон встановлює додаткові гарантії незалежності детективів НАБУ і прокурорів САП, які проявляються зокрема у тому, що скасування незаконних та необґрунтованих постанов цих суб'єктів може бути здійснено лише Генеральним прокурором або особою, яка виконує його обов'язки. З огляду на значний обсяг роботи Генерального прокурора й виконання ним повноважень передусім у сфері управління й координації роботи прокуратури, очевидно, що такі випадки матимуть виключний характер.

Поряд з цим, варто звернути увагу на деякі проблеми здійснення прокурорами САП процесуального керівництва досудовими розслідуваннями, які проводяться НАБУ. Передусім, це низька ефективність такої діяльності, яку засвідчує офіційна статистика органів прокуратури та НАБУ, що на сьогодні не містить суттєвих показників. Типовим поясненням цієї ситуації з боку детективів НАБУ є неналежне здійснення своїх обов'язків прокурорами САП, з боку останніх – проблеми судового розгляду відповідних кримінальних

провадженнь, проте це виглядає як зняття ними із себе відповідальності за неефективність і перекладення її на інших суб'єктів.

Значними є й організаційні проблеми, пов'язані зі становленням НАБУ та САП. Очевидно, що ключовим завданням цих органів є розширення їх мережі для протидії корупційним правопорушенням у регіонах. Натомість територіальні управління НАБУ лише створюються, а відповідні їм територіальні філії САП ще навіть не оформлені. Однак без наявності потужного регіонального представництва ефективність функціонування цих органів залишатиметься низькою, адже значна частина корупційних злочинів вчиняється «на місцях», і їх своєчасне виявлення, розкриття і розслідування потребує територіального наближення уповноважених суб'єктів.

Існують і проблеми кадрового забезпечення цих органів. Зокрема, не завершено процес їх комплектування, що не дозволяє НАБУ та САП працювати у повному обсязі. Обмежена чисельність працівників цих органів не є співставною із кількістю потенційних суб'єктів вчинення корупційних злочинів. Фахове виконання покладених на ці органи функцій потребує від їх співробітників належної професійної підготовки і досвіду роботи, яких бракує на практиці.

Проблеми у реалізації покладених на САП функцій наявні у площині комплексного їх виконання. Так, на САП покладено функцію представництва інтересів держави в суді у випадках, передбачених законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями, що виходить за межі пред'явлення цивільних позовів у кримінальних провадженнях, що здійснюються НАБУ. Водночас, ця функція дублює повноваження підрозділів представництва Генеральної прокуратури України, тому реалізується САП в обмеженому вигляді, хоча є надзвичайно важливою з точки зору відшкодування державі заподіяної в результаті корупції шкоди. Аналогічна ситуація складається щодо здійснення САП міжнародного співробітництва, оскільки суб'єктом такого співробітництва може бути як безпосередньо НАБУ, так і

підрозділи міжнародного співробітництва Генеральної прокуратури України, тобто компетенція САП у цій сфері дублюється із іншими суб'єктами і не є визначеною.

Потенційно можливою є й проблема незалежності САП від НАБУ. Виходячи із покладених на САП функцій, цей орган має забезпечувати законність у діяльності НАБУ, а отже – бути повністю незалежним від нього. Разом з тим, Закон України «Про прокуратуру» передбачає, що: утворення САП, визначення її структури і штату здійснюються Генеральним прокурором за погодженням з Директором НАБУ (ч. 3 ст. 7); САП розташовується в службових приміщеннях НАБУ або в службових приміщеннях Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури) (ч. 3 ст. 8); територіальні філії САП розташовуються в тих самих містах, в яких розташовані територіальні управління НАБУ (ч. 4 ст. 8). Таким чином, НАБУ має засоби впливу на вирішення низки організаційних питань щодо САП, що загрожує її незалежності від цього органу.

Також потребує належного завершення створення системи антикорупційних органів, обов'язковим елементом якої має стати Вищий антикорупційний суд (далі – ВАС) – судовий орган, створення якого передбачене п. 2 ч. 2 ст. 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016, який варто розглядати як суд, спеціально уповноважений на розгляд справ про корупційні правопорушення. Потребують законодавчого визначення предметна підсудність ВАС, його склад і вимоги до суддів, питання оскарження рішень цього суду тощо. Із самої назви цього суду випливає, що він має розглядати кримінальні провадження відносно корупційних правопорушень, що розслідувалися НАБУ і публічне обвинувачення в яких має підтримуватися прокурорами САП. Разом з тим, важливим напрямом діяльності ВАС є здійснення судового контролю у досудових розслідуваннях, які проводяться

НАБУ, що передбачає безпосередню тісну взаємодію із прокурорами САП при здійсненні ними процесуального керівництва у відповідних кримінальних провадженнях.

Таким чином, лише з початком функціонування ВАС можна буде вважати завершеним створення цілісної системи протидії кримінальним корупційним правопорушенням, органом розслідування яких є НАБУ, процесуального керівництва таким розслідуванням і підтримання публічного обвинувачення у яких – САП, а судового розгляду й вирішення відповідних справ – ВАС.

ПРАВО ЯК ВОНО
МАЄ БУТИ

De Lege Ferenda

юридичний науковий електронний журнал



АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КОРУПЦІЙНІ ЗЛОЧИНИ

Матеріали круглого столу
17 травня 2017 року, м. Харків

Харків
«Стиль-Іздат»
2017

УДК 343.352

ББК 67.9(4УКР)301.163

ЮНЕЖ «De Lege Ferenda». Актуальні проблеми кримінальної відповідальності за корупційні злочини: матеріали круглого столу (м. Харків 17 травня 2017 р.) – Х.: 2017. – 101с.

Опубліковані матеріали виражають позицію автора, яка може не збігатися з думкою редакції журналу.

Автори наукових робіт несуть відповідальність за оригінальність тексту роботи, точність наведених фактів, цитат, статистичних даних, власних назв, географічних назв та інших відомостей, а також за те, що в матеріалах не містяться дані, що не підлягають відкритій публікації.

КОНТАКТНА ІНФОРМАЦІЯ

61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77, каб. 222-П.

тел. +38 (097) 641-93-82

Сайт: www.dlf-journal.com.ua

Наші сторінки в соціальних мережах:

www.facebook.com/sciencedlf

www.vk.com/sciencedlf

ISSN 2410-244X

ЗМІСТ

Балашова О. Ю., Гапонова Є. А. Відповідальність за порушення порядку електронного декларування: особливості кваліфікації.....	5
Бігас А. М. Кримінальна відповідальність за корупційні злочини: міжнародний досвід боротьби.....	8
Вишневська І. А. Кримінальна відповідальність посередника у злочинах, пов'язаних пов'язаних із переходом неправомірної вигоди.....	11
Гізімчук С. В. Спірні питання застосування ст. 370 та 368 ² КК України.....	14
Горовенко С. А. Кримінальна відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційного злочину.....	24
Дзядок В. Ю. Проблеми кваліфікації дій посередника у корупційних злочинах.....	28
Жовтоножко І. Р. Спеціальні питання кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення.....	32
Журба Ю. А. До питання співвідношення лобізму та корупції: історико-порівняльний аспект.....	35
Зубрій О. М. Проблематика застосування статті 368-2 Кримінального кодексу України.....	40
Комасюк І. С. Боротьба з корупцією в закладах охорони здоров'я.....	43
Кононенко Л. В., Ходак Д. В. Аналіз змін, що були внесені до розділу XVII КК України після перевірки Національного звіту про імплементацію положень Конвенції ООН проти корупції.....	46
Лапкін А. В. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням корупційних злочинів спеціалізованою антикорупційною прокуратурою.....	50
Лемішко Ю. Ю. Щодо доцільності закріплення спеціальних видів звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення деяких корупційних злочинів.....	57
Лифарь А. О. Проблема визначення змісту понять «істотна шкода» та «тяжкі наслідки» у злочині, передбаченому ст. 364 КК України.....	63