

Легін А. В.,

*аспірант кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права  
Національної академії внутрішніх справ; детектив  
Національного антикорупційного бюро України***ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО  
ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕТЕКТИВІВ  
НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ****SOME PROBLEMS OF LEGISLATIVE AND NORMATIVE LEGAL SUPPLY  
OF THE ACTIVITIES OF THE DETECTIVES OF THE NATIONAL  
ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE**

Стаття присвячена проблемним питанням законодавчого врегулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України, процесуальним повноваженням підрозділу детективів, на який покладено функції попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, а також запобігання вчиненню нових. Автор аналізує прогалини правового регулювання, звертає окрему увагу на неузгодженості положень нормативно-правових актів, а також пропонує шляхи їх усунення.

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

Стаття посвящена проблемним вопросам законодательного урегулирования деятельности Национального антикоррупционного бюро Украины, процессуальных полномочий подразделения детективов, на которое возложены функции предупреждения, выявления, пресечения, расследования и раскрытия коррупционных правонарушений, а также предупреждение совершения новых. Автор анализирует пробелы правового регулирования, обращает особое внимание на несогласованности положений нормативно-правовых актов, а также предлагает пути их устранения.

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

The article is devoted to the problem issues of the legislative regulation of the activities of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the procedural powers of the detective's unit, which has the functions of preventing, detecting, terminating, investigating and disclosing corruption offenses, as well as preventing the commission of new ones. The author analyzes the gaps in legal regulation, draws a special attention to the inconsistency between the provisions of normative legal acts, and also suggests ways to eliminate them.

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

Україна ще з початку 90-х років минулого століття намагалася розробити стратегію подолання корупції в державі, для чого приймалися численні державні програми, плани, концепції, було ратифіковано низку антикорупційних міжнародних документів, зокрема Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією, Конвенцію ООН проти транснаціональної організованої злочинності, Конвенцію ООН проти корупції тощо. Однак, за дослідженнями, це жодним чином не вплинуло на стан та рівень корупції в Україні. За понад 20 років із моменту прийняття першого документа, спрямованого на подолання корупції в Україні, – Постанови Верховної Ради України «Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 7 травня 1993 року № 3207-XII, і до створення на рівні Закону засад державної антикорупційної політики в Україні місце нашої держави в різноманітних антикорупційних рейтингах було серед аутсайдерів [1].

Під час детального аналізу це не викликає подиву, адже лише в 2014 році після Революції Гідності на виконання рекомендацій міжнародних організацій та норм міжнародних документів в Україні було реально розпочато системну реформу для подолання широкомасштабної корупції, в межах якої було при-

йнято низку законопроектів антикорупційного спрямування та створено нові органи для боротьби з цим явищем.

Зокрема, було створено Національне антикорупційне бюро України – державний правоохоронний орган, на який покладатиметься попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, зарахованих до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного антикорупційного бюро України, відповідно до профільного закону, є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та є загрозою національній безпеці.

Поява новоствореного правоохоронного органу спричинила низку проблем, що пов'язані з недосконалістю та неузгодженістю законодавства та відсутністю механізмів, необхідних для належного функціонування й ефективного здійснення досудового розслідування корупційних правопорушень працівниками зазначеного правоохоронного органу. Проблемні питання діяльності детективів Національного антикорупційного бюро України досліджували С.С. Аскеров, О.В. Баганець, О.Ю. Татаров, Л.Д. Удалова, В.І. Чечерський, О.М. Юрченко та ін.

Водночас з огляду на нещодавнє створення цього органу та реформування кримінального законодавства багато питань залишається поза увагою вчених, що зумовлює актуальність теми та необхідність поглибленого вивчення проблемних моментів, що постають під час його діяльності.

**Метою статті** є виокремлення та дослідження актуальних теоретичних і практичних питань законодавчого та нормативного-правового забезпечення діяльності детективів Національного антикорупційного бюро України та визначення можливих напрямів їх розв'язання.

Наріжним питанням у цій сфері, безумовно, є фактична відсутність у кримінальному законодавстві вичерпного переліку повноважень детектива. У КПК України відсутня стаття, яка містила б такий перелік, а Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» фактично окреслює лише деякі права детектива.

Так, п. 1 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» надає право заводити оперативно-розшукові справи на підставі постанови, що затверджується начальником відповідного підрозділу Національного бюро, та здійснювати на підставах і в порядку, установлених законом, гласні та негласні оперативно-розшукові заходи [2].

Водночас у ч. 1 ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» ідеться не про право, а про обов'язок заведення оперативно-розшукової справи підрозділом Національного антикорупційного бюро України у кожному разі наявності підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності [3]. Відповідно, наявна очевидна неузгодженість між положеннями цих нормативно-правових актів, для усунення якої необхідно чітко визначити в законодавстві не лише права, а й обов'язки детективів Національного антикорупційного бюро України.

Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Національне бюро має право за рішенням Директора Національного бюро, погодженим із прокурором, витребувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень, належних за 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, належних за законом до його підслідності [2].

Однак проблемність цього питання полягає в тому, що КПК України не передбачає процедури витребування матеріалів кримінального провадження. Так, в інтерв'ю виданню «Дзеркалу тижня» директор Бюро зазначав, що Генеральна прокуратура України не надає Національному антикорупційному бюро затребувані матеріали у близько десяти кримінальних провадженнях, посилаючись на відсутність такого механізму [4]. Це спричиняє процесуальні проблеми, пов'язані з повнотою досудового розслідування, порушенням строків тощо.

Національному бюро та його працівникам задля виконання покладених на них обов'язків відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» надається право витребувати за рішенням керівника структурного підрозділу Національного бюро та одержувати в установленому законом порядку у вказаних у запиті вигляді та формі від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання обов'язків Національного бюро, у тому числі відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, які ними декларуються у встановленому законом порядку, відомості про використання коштів Державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном [2].

Очевидно, що вказана норма не виглядає ідеальною, оскільки перелік суб'єктів, які зобов'язані виконувати вказане рішення, є досить обмеженим і, наприклад, не враховує юридичних осіб, у тому числі з державною часткою власності у статутному фонді. З урахуванням складів злочинів, що підслідні Національному бюро, викладена в такій формі норма значно обмежує можливості органу досудового розслідування. Відповідно, задля нормальної реалізації вказаного права необхідно розширити перелік суб'єктів, яким може бути адресований запит, доповнивши його як мінімум юридичними особами.

Тим самим п. 3 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено прямий доступ до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, а також користування державними, у тому числі урядовими, засобами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами [2].

Водночас право на доступ до інформації реалізоване не в повному обсязі. Наприклад, із грудня 2017 року детективи Національного антикорупційного бюро України позбавлені доступу до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [5]. Відповідно, детективи не мають змоги оперативно здійснювати аналіз декларацій та аналітичну роботу з ними, а, отже, функцію запобігання вчиненню злочинів та їх виявленню не може бути реалізовано в повному обсязі.

П. 5 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» дає право на підставі погодженого з прокурором рішення Директора Національного бюро або його заступника 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. Отримання від банків інформації, яка містить банківську таємницю, здійснюється в порядку та обсязі, визначених Законом України «Про банки і банківську діяльність» з урахуванням положень цього Закону [2].

Водночас п. 3 ч. 1 ст. 62 Закону України «Про банки і банківську діяльність» передбачено, що інформація щодо юридичних та фізичних осіб, яка містить банківську таємницю, розкривається банками органами прокуратури України, Служби безпеки України, Державному бюро розслідувань, Національній поліції, Національному антикорупційному бюро України, Антимонопольному комітету України – на їхню письмову вимогу стосовно операцій за рахунками конкретної юридичної особи або фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності за конкретний проміжок часу [6].

Враховуючи, що детективам Національного бюро підслідні корупційні злочини, вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є очевидним, що зазначену норму Закону необхідно доповнити можливістю отримання відомостей стосовно операцій за рахунками фізичних осіб.

П. 7 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено, що Національному бюро та його працівникам для виконання покладених на них обов'язків дається право залучати на добровільній основі, у тому числі на договірних засадах, кваліфікованих спеціалістів та експертів, у тому числі іноземців, із будь-яких установ, організацій, контрольних і фінансових органів задля забезпечення виконання повноважень Національного бюро [2].

Водночас Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 р. ч. 1 ст. 7 Закону України «Про судову експертизу» викладено у новій редакції: «Судово-експертну діяльність у кримінальному провадженні здійснюють державні спеціалізовані установи, а в інших випадках – також судові експерти, які не є працівниками зазначених установ, та інші фахівці (експерти) з відповідних галузей знань у порядку та на умовах, визначених цим Законом» [7].

Таким чином, вказана норма фактично унеможливила призначення експертиз для міжнародних та недержавних експертних установ, що, очевидно, негативно впливатиме на розкриття та розслідування злочинів, підслідних Національному бюро, оскільки нині експерти державних установ не захищені від незаконного впливу з боку вищих посадових осіб держави.

Крім того, варто зазначити, що в основному діяльність детективів Національного антикорупційного бюро України спрямована на розслідування вже вчинених злочинів. Попри те, що ст. 1 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачає в діяльності детективів також запобіжну функцію, їй не приділено належної уваги в інших положеннях Закону, лише п. 11 ч. 1 ст. 17 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» надає право надсилати державним органам, органам місцевого самоврядування обов'язкові до розгляду пропозиції та рекомендації щодо усунення причин

і умов, які сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, належних до підслідності Національного бюро, а також отримувати від цих органів протягом 30 днів інформацію про розгляд таких пропозицій та рекомендацій.

Однак детективи, розслідуючи корупційні злочини, виявляють злочинні схеми, які зазвичай реалізують завдяки недосконалості законодавства, наявності корупціогенних факторів, усунення яких могло б знизити ймовірність вчинення злочину. Відповідно, доцільно розширити повноваження детективів у напрямі запобігання вчиненню злочинів. Так, наприклад, є сенс надати право подавати президенту, парламенту та уряду пропозиції щодо нових нормативно-правових актів, необхідних для ефективної реалізації заходів із запобігання корупції, взявши за зразок повноваження Спеціальної слідчої служби Литовської Республіки [8, с. 167], а також наділити детектива обов'язком виявляти причини й умови вчинення злочину та правом подавати до відповідного компетентного органу приписи про вжиття заходів для їх усунення.

П. 17 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено, що Національному бюро дається право здійснювати правове співробітництво з компетентними органами іноземних держав, міжнародними організаціями з питань проведення оперативного-розшукової діяльності, досудового розслідування на підставі законів та міжнародних договорів України [2].

Ч. 1 ст. 545 КПК України передбачено, що Генеральна прокуратура України звертається із запитом про міжнародну правову допомогу у кримінальному провадженні під час досудового розслідування та розглядає відповідні запити іноземних компетентних органів, крім досудового розслідування кримінальних правопорушень, зарахованих до підслідності Національного антикорупційного бюро України, яке у таких випадках здійснює функції центрального органу України [9].

Проте до законів України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму» та «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» досі не внесено зміни, якими до переліку центральних органів України щодо міжнародної правової допомоги у кримінальних провадженнях було б зараховано Національне антикорупційне бюро України.

Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 18 Закону України «Про Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» Національне агентство здійснює міжнародне співробітництво за запитом відповідного органу іноземної держави або компетентних органів, визначених законодавством України (Генеральна прокуратура України або Міністерство юстиції України) [10], що суперечить наведеному вище положенню КПК України, яким Національне бюро також визначено центральним органом України.

Таким чином, є низка очевидних проблемних моментів та прогалин у законодавстві, які вимагають негайного вирішення з боку законодавця, оскільки не дають змоги реалізовувати повною мірою всі інструменти, надані Національному антикорупційному бюро України задля виконання покладених на нього обов'язків.

Зокрема, найсуттєвішими є такі: невизначеність у кримінальному законодавстві повноважень детектива та відсутність вичерпного переліку його повноважень, неузгодженість норм Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» з нор-

мами КПК України, Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та іншими нормативно-правовими актами в аспекті регламентації прав та обов'язків детективів, недосконалість певних положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», через які не можуть бути реалізовані в повному обсязі функції, покладені на детективів, із розслідування та запобігання злочинам, належним до їх підслідності тощо.

Напрями розв'язання окремих моментів розглянуто в цій статті, однак зазначені проблеми потребують подальших ґрунтовних і системних досліджень.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Corruption Perceptions Index 2016. URL: [www.transparency.org/cpi2016](http://www.transparency.org/cpi2016).
2. Про Національне антикорупційне бюро України. Редакція від 28.08.2018 р. № 1698-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
3. Про оперативно-розшукову діяльність Редакція від 02.08.2018 р. № 2135-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.
4. Ситник А. Гарантій незалежності НАБУ в законі дотримано. Відповідальність – на мені та моїй команді. Дзеркало Тижня. 2016. Вип. № 8. URL: <https://dt.ua/internal/artem-sitnik-garantiy-nezalezhnosti-nabu-v-zakoni-dotrimano-vidpovidalnist-na-meni-ta-moyiy-komandi-.html>.
5. НАЗК повідомило, що припиняє доступ НАБУ до реєстру декларацій. Радіо Свобода. 2017. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28905452.html>.
6. Про банки і банківську діяльність. Редакція від 01.10.2018 р. № 2121-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>.
7. Про судову експертизу. Редакція від 20.01.2018 р. № 4038-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12>.
8. Зарубіжний досвід створення та діяльності спеціальних антикорупційних органів / [З.А. Загинеї, В.М. Драган, О.Н. Ярмиш та ін.]. Київ: Нац. акад. прокуратури України, 2015. 314 с.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України. Редакція від 10.11.2018 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
10. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Редакція від 28.08.2018 р. № 772-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19>.