

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ УКРАЇНИ

SOME PROBLEM REGULATORY STATUS OF THE NATIONAL BUREAU OF INVESTIGATION IN UKRAINE

Чечерський В.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
заступник начальника відділу захисту
фінансово-економічних інтересів держави
Генеральної прокуратури України,
почесний працівник прокуратури,*

Статтю присвячено вдосконаленню антикорупційного законодавства, у тому числі щодо усунення суперечностей і прогалин у нормативному регулюванні статусу Національного антикорупційного бюро України. Зокрема, Верховною Радою України прийнято Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», метою якого є створення в державі новітнього органу, покликаного боротися з корупцією на вищих щаблях державної влади. Однак ретельний аналіз правових норм свідчить, що він є недосконалим, більше того, може взагалі унеможливити боротьбу з корупцією. Насамперед це стосується дискусій щодо конституційності положень закону, якими регламентується порядок формування Національного антикорупційного бюро України та призначення його службових осіб Президентом України, законності впровадження інституту детектива, обґрунтованості призначення на посади в Національне антикорупційне бюро України осіб, які не мають стажу роботи, тощо. У статті розкриваються загальні проблеми розбудови й діяльності цього державного органу, а також пропонуються окремі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: Національне антикорупційне бюро України, корупція, боротьба з корупцією.

Статья посвящена усовершенствованию антикоррупционного законодательства, в том числе относительно устранения противоречий и пробелов в нормативном регулировании статуса Национального антикоррупционного бюро Украины. В частности, Верховной Радой Украины принят Закон Украины «О Национальном антикоррупционном бюро Украины», целью которого является создание в государстве нового органа, призванного бороться с коррупцией на высших ступенях государственной власти. Однако тщательный анализ правовых норм свидетельствует, что он является несовершенным, более того, может вообще сделать невозможной борьбу с коррупцией. Прежде всего это касается дискуссионности конституционности положений закона, которыми регламентирован порядок формирования Национального антикоррупционного бюро Украины и назначения его должностных лиц Президентом Украины, законности внедрения института детектива, обоснованности назначения на должности в Национальное антикоррупционное бюро Украины лиц, которые не имеют стажа работы, и так далее. В статье раскрываются общие проблемы регламентации деятельности этого государственного органа, а также предлагаются отдельные пути их решения.

Ключевые слова: Национальное антикоррупционное бюро Украины, коррупция, борьба с коррупцией.

The article aims to improve the anti-corruption legislation which also includes elimination of contradictions and unclear points in the normative regulation of the status of the National anti-corruption bureau of Ukraine. In particular, Verkhovna Rada of Ukraine has adopted a law "On the National anti-corruption bureau of Ukraine" the purpose of which is to establish a new body called to fight the corruption on the highest state levels. However, a careful analysis of legal norms shows that it is far from being perfect. Moreover, it can make the fight against corruption almost impossible. It concerns first of all the discussions on the constitutionality of the provisions of the law which regulate the establishment of the National anti-corruption bureau of Ukraine as well as the appointment of the public servants by the President of Ukraine, the legitimacy of establishment of the institute of detectives, the validity of appointment to the National anti-corruption bureau of Ukraine of those who do not have relevant professional experience etc. The publication reveals the general problems related to the activity of this state body as well as the particular ways to handle them.

Key words: National anti-corruption bureau of Ukraine, corruption, fight against corruption.

Верховною Радою України 14.10.2014 р. прийнято Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» (далі – Закон). Основною його метою є створення в державі новітнього органу, покликаного боротися з «елітною» корупцією, тобто корупцією на вищих щаблях державної влади.

Однак, як показує ретельний аналіз правових норм, цей законодавчий акт є недосконалим, більше того, створює юридичні казуси, за яких боротьба з корупцією може взагалі унеможливитися, що обумовлює актуальність обраної тематики.

Частково недоліки та прогалини Закону було розкрито нами на круглому столі, організованому

12.02.2015 р. Українським юридичним товариством в інформаційному агентстві «Укрінформ» [1]. Однак за браком часу всі проблемні питання обговорити, звичайно, не вдалося.

На сьогодні існує ціла низка законопроектів, покликаних удосконалити прийнятий Закон. Проте, на нашу думку, ці зміни не усувають наявні прогалини, а в окремих випадках навіть погіршують правове регулювання в цій сфері.

Насамперед необхідно зупинитися на одній з основних дискусій, пов'язаних із порядком формування Національного антикорупційного бюро України (далі – Національне бюро, Бюро) та його правовим статусом.

Згідно зі статтею 1 Закону Національне бюро є державним правоохоронним органом, що не входить до системи органів виконавчої влади. Отже, створюється ще один державний орган, який буде функціонувати поза існуючим класичним розподілом державної влади на законодавчу, виконавчу й судову. На думку законодавця, відповідний статус є однією з гарантій незалежності цього державного органу. Також запорукою його незалежності повинен стати особливий механізм призначення керівника відомства.

Водночас вважаємо, що положення частини 2 статті 1, частини 1 статті 6, частини 3 статті 7 Закону щодо утворення Національного бюро Президентом України, призначення та звільнення Президентом України Директора Бюро, участі Президента України у формуванні Конкурсної комісії з призначення Директора Бюро суперечать вимогам статей 8, 19, 106 Конституції України.

Так, згідно зі статтею 8 Конституції України її приписи мають найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй. Відповідно до частини 2 статті 19 Конституції України органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені нею та законами України.

Пунктом 31 частини 1 статті 106 Конституції України встановлено, що Президент України здійснює повноваження, визначені Конституцією України. Отже, Президент України не може наділятися законами чи підзаконними актами повноваженнями, не передбаченими Конституцією України. Конституційний Суд України неодноразово наголошував на цьому в низці своїх рішень (від 10.04.2003 р. № 7-рп/2003, від 07.04.2004 р. № 9-рп/2004, від 16.05.2007 р. № 1-рп/2007, від 02.10.2008 р. № 19-рп/2008, від 08.10.2008 р. № 21-рп/2008, від 17.12.2009 р. № 32-рп/2009).

Крім того, Конституція України містить вичерпний перелік органів державної влади, не віднесених до законодавчої, виконавчої й судової гілок влади, і засади їх утворення (формування їх складу), у тому числі шляхом реалізації спільної компетенції Верховної Ради України та Президента України. Таким чином, передбачений нині порядок призначення керівника Національного бюро фактично може встановлюватися лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Особливої гостроти конституційність вищезначених норм набуває у зв'язку з тим, що Директор Національного бюро наділяється широким спектром повноважень у сфері оперативно-розшукової діяльності та слідства, попередження вчинення кримінальних правопорушень, пов'язаних із корупцією. Визнання в подальшому неконституційними норм щодо утворення, формування Національного бюро, призначення його вищих посадових осіб, у тому числі Директора, приведе до визнання незаконними всіх їхніх дій та до колапсу системи з боротьби зі злочинністю у вищих колах влади.

У цьому контексті не слід забувати про прийняті останні поправки до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо позбавлення органів прокуратури та Служби безпеки України повноважень у сфері протидії корупції зі складення протоколів, а також ліквідації спеціалізованих підрозділів в органах внутрішніх справ. Національне агентство з питань запобігання корупції, якому надають такі можливості, ще не діє.

За вказаних обставин у державі фактично не залишилося компетентних органів, які зможуть протидіяти корупції.

Ще однією суттєвою проблематикою є формування штату Національного бюро та його якісний склад.

Статтею 5 Закону передбачено перелік підрозділів, які входять до структури Бюро, що не є вичерпним. Серед таких підрозділів назвемо підрозділи детективів, які 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, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства та забезпечення безпеки працівників, представництва інтересів в іноземних юрисдикційних органах, експертні, фінансові, кадрові та інші підрозділи.

При цьому загальна кількість бюро за штатом не може перевищувати 700 осіб. З огляду на норми частини 5 Закону до цієї кількості осіб входять як оперативні, так і технічні працівники (секретарі, водії, прибиральники тощо). Не зрозуміло, яким чином за такої незначної кількості оперативного персоналу можна забезпечити ефективну роботу цих підрозділів. Отже, штат новоутвореного державного органу неминуче буде розширено, що спричинить збільшення бюджетних видатків.

Крім того, Законом від 12.02.2015 р. введено інститут детектива, який наділяється і оперативно-розшуковими, і слідчими повноваженнями. Проте, окрім технічного закріплення назви «детектив» шляхом доповнення відповідних положень кримінально-процесуального законодавства, будь-яких інших власне системних змін не запропоновано. Насамперед це стосується регламентації оперативно-розшукової діяльності детектива.

Якщо таку проблематику розкривати глибше, то законодавці, передбачаючи здійснення оперативно-розшукових заходів і негласних слідчих дій службовими особами Національного бюро, не визначили, як саме буде створена й функціонувати в Бюро система забезпечення згаданих заходів. Адже на сьогодні відповідне технічне устаткування має здебільшого Служба безпеки України, яка навряд чи в сучасних умовах зможе їх надавати Національному бюро, незважаючи на вимоги статті 7 Закону.

Тобто виникне ситуація, коли органи Служби безпеки України та прокуратури вже не зможуть протидіяти корупції внаслідок відсутності повноважень, а Національне бюро ще не здатне буде виконувати такі

завдання, у тому числі у зв'язку з відсутністю належної матеріально-технічної бази.

Не краще становище щодо якісного складу Національного бюро. Насамперед це стосується законодавчої заборони працювати в Бюро тим особам, які протягом 5 років до набрання чинності цим Законом працювали (проходили службу), незалежно від тривалості, у спеціально уповноважених підрозділах із боротьби з корупцією в органах прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та митних органах.

Натомість передбачено можливість набирати до Національного бюро працівників, які взагалі не мають стажу роботи. Так, стаття 14 Закону встановлює, що особи, які не мають попереднього досвіду роботи в державних органах на посадах, пов'язаних з оперативно-розшуковою діяльністю, проведенням досудового розслідування, після проходження конкурсу на зайняття посади слідчого або оперативно-працівника проходять обов'язкове стажування в Національному бюро строком від шести місяців до одного року.

Це може призвести до набору в Національне бюро некваліфікованих працівників, які, однак, повинні розслідувати кримінальні провадження найскладнішої категорії та виявляти корупцію в діях найвищих посадовців.

Саме з огляду на особливу категорію кримінальних правопорушень, які підслідні Національному бюро, вважаємо, що в ньому повинні працювати винятково досвідчені кадри зі стажем роботи не менше 5 років і бездоганною діловою репутацією. Прийняття на роботу осіб, які не мають необхідного досвіду, а то й уперше прийняті на роботу, суттєво позначиться на якості розслідування таких складних проваджень.

Отже, необхідно в статті 10 Закону встановити мінімальні кваліфікаційні вимоги для оперативних працівників Національного бюро, які будуть уповноваженими здійснювати оперативно-розшукові та слідчі дії.

Стаття 7 встановлює правила відбору із загальної кількості кандидатів (трьох осіб), які мають найкращий професійний досвід, знання та якості для виконання службових обов'язків Директора Національного бюро, для подання їхніх кандидатур на розгляд Президенту України. Проте в цій нормі взагалі проігноровано можливість оскарження рішення Конкурсної комісії іншими кандидатами в судовому порядку, зупинення виконання рішення з метою забезпечення позову. Таким чином, за наявності судового спору алгоритм дій Конкурсної комісії законодавцем не прописано, що може спричинити зволікання з призначенням керівника Національного бюро на тривалий термін. З огляду на викладене доцільно в Законі визначити, що оскарження рішення Конкурсної комісії до суду не зупиняє його виконання.

Передбачаючи в частині 2 статті 6 Закону стан здоров'я як обов'язкову кваліфікаційну вимогу для призначення особи Директором бюро, частиною 8

статті 7 Закону документи від претендента про дотримання цього припису не вимагаються. Відсылні норми до Закону України «Про державну службу» та Закону України «Про запобігання корупції» також це питання не регламентують.

Не можна погодитися з нормами частини 3 статті 19 Закону, згідно з якими порядок реєстрації, обліку й розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, віднесені законом до підслідності Національного бюро, визначається Директором Національного бюро, оскільки він урегульований статтею 214 Кримінального процесуального кодексу України.

Так, згідно із частиною 2 статті 214 Кримінального процесуального кодексу України Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення затверджуються Генеральною прокуратурою України за погодженням із Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Національним бюро, органом, що здійснює контроль за дотриманням податкового законодавства. Однак нині Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань уже затверджене Генеральною прокуратурою й набрало чинності. Отже, з Національним бюро можна буде погоджувати лише зміни до вказаного документа.

На нашу думку, незважаючи на вимоги частини 2 статті 19 Конституції України, у статті 29 Закону чітко не прописано порядок здійснення моніторингу способу життя працівників відомства, а передбачено відсылну норму, за якою цей порядок встановлює Директор Національного бюро. Отже, механізм захисту співробітників законом не конвертизовано. На практиці це може призвести до значних зловживань і надмірного втручання в їх особисте й сімейне життя.

Нелогічною є норма частини 3 статті 29 Закону, за якою встановлення невідповідності рівня життя працівника Національного бюро майну й доходам цього працівника та його членів сім'ї є підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності. Водночас наявність надмірних доходів повинна спершу стати предметом службового розслідування щодо корупційної складової, за результатами якого слід приймати рішення згідно з кримінальним законодавством.

Закон містить ще цілу низку прогалин і недоліків, які, незважаючи на неодноразове внесення законодавцем змін, поки що не усунуто. Серед них можна виділити наведені далі недоліки.

В абзаці 2 пункту 12 статті 17 Закону потребує уточнення назва органу парламентського фінансового контролю. Згідно з Конституцією України в державі діє саме Рахункова палата, а не Рахункова палата України. За чинної редакції фінансовий контроль діючого державного органу є унеможливленим.

Вважаємо, що грошова допомога (частина 2 статті 22 Закону) не повинна виплачуватися особам начальницького складу Національного бюро, які не лише звільнені з роботи за службовою невідповідністю, у зв'язку з обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили, а й притягнуті до відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Наприкінці хотілося б зупинитися ще на одному питанні, яке, хоч і не є предметом цієї статті, тісно пов'язане з ним.

Законом від 12.02.2015 р. знову внесено зміни до редакції статті 368-2 Кримінального кодексу України. Відповідно до них злочином вважається набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджується доказами, а також передача нею таких активів будь-якій іншій особі.

Незважаючи на неодноразові застереження, у диспозиції цієї статті так і не усунуто головну суперечність із приводу того, хто повинен доводити законність набутого майна. Якщо буквально читати зазначені норми, то тягар доведення покладається на особу, уповноважену на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Така конструкція суперечить статті 62 Конституції України, у якій передбачено, що особа вважається

невинуватою у вчиненні злочину та не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку та встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

Більше того, не враховано, що нині існують спеціальні норми Кримінального кодексу України (зокрема, стаття 209), які вже передбачають кримінальну відповідальність за придбання майна, у тому числі нерухомого, з незаконних джерел, тобто легалізацію доходів, отриманих злочинним шляхом.

Тому Національне антикорупційне бюро, як і інші правоохоронні органи України, не зможе у своїй практиці застосовувати статтю 368-2 Кримінального кодексу України.

Викладене свідчить про наявність суттєвих системних недоліків у чинному Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України», без усунення яких навряд чи вдасться забезпечити роботу новоутвореного органу в правовому полі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Борьба с коррупцией и Национальное антикоррупционное бюро [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://justice.org.ua/diyalnist/podiji-fakti-komentari/borba-s-korrupsiej-i-natsionalnoe-antikorrupsionnoe-byuro>.