

*Аскеров С. С.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного і
адміністративного права
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»*

КРИМІНАЛЬНЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ДИРЕКТОРА ТА ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

Анотація. У статті досліджуються проблеми законодавства з реалізації особливого порядку кримінального провадження щодо директора та працівників Національного антикорупційного бюро України із зазначенням особливостей їх правового статусу та додаткових гарантій, передбачених законодавством України. Аналізуються норми Конституції України, Кримінального процесуального кодексу України, антикорупційного законодавства України та інших правових актів, які регулюють особливий порядок кримінального провадження щодо директора та працівників Національного антикорупційного бюро України.

Ключові слова: кримінальне провадження, окрема категорія осіб, повідомлення про підозру, кримінальне провадження щодо директора та працівників Національного антикорупційного бюро України, особливий порядок кримінального провадження.

Постановка проблеми. У сучасних умовах розвиток інститутів суспільства та державної влади не можливо уявити без проведення ефективної боротьби з корупцією. Проблема поширення корупції, її негативний вплив та наслідки є дуже актуальною в Україні, адже корумповані явища дедалі більше заміняють політичні, правові, соціальні й етичні взаємовідносини між людьми, перетворюючись зі зла на норми повсякденної поведінки. Сьогоднішній рівень корумпованості в Україні суттєво зменшує довіру до держави, її структур, правоохоронних органів і судової влади як із боку міжнародної спільноти, так і з боку власного народу та загрожує національній безпеці України.

Проблеми боротьби з корупцією в Україні досліджувались у багатьох ґрунтовних наукових працях, розглядалися в різних тематичних міжнародних, національних наукових конференціях, засобах масової інформації із залученням відповідних фахівців, науковців й експертів тощо. Проте продовжується посилення корупції та її негативний вплив на соціально-економічне, правове та політичне життя України.

Серед причин поширення цього небезпечного явища вітчизняні та міжнародні фахівці вказують на недостатнє нормативно-правове врегулювання питань із запобігання й боротьби з корупцією, неефективну роботу правоохоронних і судових органів, відсутність чіткої стратегії та механізму її реалізації, достатньої волі в політичного керівництва країни тощо. Важливе значення має також правовий статус, обсяг повноважень і рівень правової гарантії діяльності посадових (службових) осіб органів, що ведуть антикорупційну діяльність. Тому великий обсяг повноважень, висока відповідальність та задачі, які стоять перед посадовими (службовими) особами органів, що ведуть антикорупційну діяльність, обумовлюють необхідність встановлення в законодавстві чітких і достатніх гарантій їх діяльності.

Гарантії діяльності посадових (службових) осіб органів, що ведуть антикорупційну діяльність, встановлені в Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК України): особливий порядок кримінального провадження щодо окремої категорії осіб, до якої входять директор та працівники Національного антикорупційного бюро України. При цьому в КПК України має враховуватись у достатній мірі гарантії цих осіб, враховуючи особливості їх правового статусу та зміни в державі й суспільстві.

Актуальність теми дослідження пов'язана з необхідністю визначення шляхів реформування законодавства України, які врахували б відповідні наукові дослідження з гарантій діяльності посадових (службових) осіб органів, які ведуть антикорупційну діяльність, шляхи їх конкретизації та реалізації в кримінальному процесуальному законодавстві України.

Дослідження і публікації. Проблеми правового регулювання боротьби з корупцією були висвітлені в наукових роботах таких учених, як О.М. Лемешко, М.М. Луценко, М.І. Мельник, М.А. Погорельський, В.В. Романовський, М.І. Хавронюк, Ф.В. Шиманський, Л.І. Щербина та інші.

Проблеми законодавства під час застосування особливого порядку кримінального провадження щодо окремої категорії осіб були предметом дослідження таких науковців, як С.С. Аскеров, І.В. Бабій, Т.В. Варфоломєєва, В.Г. Гончаренко, Ю.М. Грошевий, Л.М. Лобойко, М.М. Михеєнко, В.В. Молдован, В.Т. Нор, Г.М. Омеляненко, В.О. Попелюшко, С.М. Скрипниченко, І.С. Смирний, В.М. Тертишник, Л.Д. Удалова, В.П. Шибіко та інших.

Сьогоднішні зміни в державі та суспільному житті потребують більш нових досліджень для наукового обґрунтування пропозицій удосконалення законодавства під час застосування особливого порядку кримінального провадження щодо окремої категорії осіб.

Метою та завданням написання статті є науково-правове дослідження проблем законодавства із застосування особливого порядку кримінального провадження щодо окремої категорії осіб, зокрема директора та працівників Національного антикорупційного бюро України, як однієї з правових гарантій їх діяльності під час здійснення ними своїх повноважень; вивчення й аналіз практичного застосування правових норм та на цій основі розроблення та наукове обґрунтування пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавства України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із важливих напрямів сучасної державної правової політики в Україні має бути створення ефективної системи запобігання та протидії корупції. Досягнення успіху в цьому процесі є запорукою для формування в суспільстві довіри до влади, зростання економічного потенціалу держави, покращення добробуту громадян України.

Сьогодні правовою основою антикорупційної діяльності в Україні є насамперед Конституція України. Відповідно до ст. 1 Конституції України передбачено, що Україна є суверенною та незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою.

Права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3) [1].

З метою ефективного правового регулювання антикорупційної діяльності було прийнято багато правових актів: закони України, постанови Верховної Ради України, нормативно-правові акти Президента України і Кабінету Міністрів України, інших державних органів. Усі ці правові акти разом складають антикорупційне законодавство України.

У переліку чинних нормативно-правових актів антикорупційного законодавства можна виділити такі: Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року № 3341-XII [2], Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні» (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII [3], Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII [4], Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [5], Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III, Розділ XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» [6], Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI [7], Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001 «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки» [8], Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні» (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки [9] та інші.

Серед правоохоронних органів, що здійснюють антикорупційну діяльність, особливе місце займає новий державний правоохоронний орган – Національне антикорупційне бюро України.

Правовий статус цього державного органу визначено в ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (далі – Закон): передбачено, що Національне антикорупційне бюро України (далі – Національне бюро) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. Національне бюро утворюється Президентом України відповідно до вищезгаданого закону та інших законів України (ч. 2 ст. 1 Закону).

Законом передбачено, що основними принципами діяльності Національного бюро є такі: 1) верховенство права; 2) повага та дотримання прав і свобод людини та 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 ци-

вільного контролю; 8) політична нейтральність і позапартійність; 9) взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями.

Керівництво діяльністю Національного бюро здійснює його Директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України в порядку, що визначено вказаним Законом.

Верховна Рада України за наявності підстав, визначених п. п. 6–11 ч. 4 ст. 6 Закону, за пропозицією не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може прийняти рішення про звільнення Директора Національного бюро з посади.

Повноваження Директора Національного бюро припиняються у зв'язку із закінченням строку його повноважень або смертю. Директор Національного бюро звільняється з посади в порядку та з підстав, що передбачені законодавством України.

У ст. 4 Закону закріплено механізм реалізації принципу незалежності Національного бюро та його працівників, зокрема передбачено, що незалежність Національного бюро в його діяльності гарантується такими аспектами: 1) особливим порядком конкурсного відбору Директора Національного бюро та вичерпним переліком підстав припинення повноважень Директора Національного бюро, які визначені зазначеним Законом; 2) конкурсними засадами відбору інших працівників Національного бюро, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці; 3) установленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного бюро; 4) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро, їх близьких родичів, майна; 5) іншими засобами, визначеними цим Законом. Використання Національного бюро в партійних, групових чи особистих інтересах не допускається. Діяльність політичних партій у Національному бюро забороняється. Забороняється незаконне втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність Національного бюро. Будь-які письмові чи усні вказівки, вимоги, доручення тощо, спрямовані до Національного бюро або його працівників, які стосуються питань досудового розслідування в конкретному кримінальному провадженні та не передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України, є неправомірними та не підлягають виконанню. У разі отримання такої вказівки, вимоги, доручення тощо працівник Національного бюро невідкладно інформує про це в письмовій формі Директора Національного бюро.

Поняття «особливий правовий захист працівників Національного бюро» міститься в ст. 21 Закону, згідно з якою працівники Національного бюро під час виконання покладених на них обов'язків є представниками влади, діють від імені держави та перебувають під її захистом. Ніхто, за винятком уповноважених посадових осіб державних органів у передбачених законами випадках, не має права втручатися в їхню законну діяльність. В інтересах забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро та членів їхніх сімей не допускається розголошення в засобах масової інформації відомостей про місце проживання цих осіб. Відомості про проходження служби працівниками Національного бюро надаються з дозволу Директора Національного бюро або його заступника. У разі затримання працівника Національного бюро або обрання стосовно нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою його тримають окремо від інших осіб.

Отже, аналізуючи норми Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», можна дійти висновку, що гарантії діяльності директора та працівників Національного антикорупційного бюро України передбачені в законодавстві України. Встановлено виключний перелік підстав припинення повноважень і дострокового звільнення директора, працівників Національного бюро з посади, регламентацію їх обов'язків і повноважень на законодавчому рівні, заборону втручатися в законну діяльність Національного бюро з боку посадових осіб державних органів, інших структур та будь-яких осіб. Проте в законі немає жодного положення про гарантії під час кримінального провадження щодо директора та працівників Національного антикорупційного бюро України, які б враховували особливості їх правового статусу. На нашу думку, гарантії діяльності директора та працівників Національного бюро, що закріплені в Законі, є формальними та недостатніми.

Вважаємо, що ці гарантії не можуть забезпечити належне здійснення директором і працівниками Національного бюро своїх повноважень, убезпечити їх від незаконного впливу та випадків втручання в їх діяльність. На сьогодні, зважаючи на масштаби корупції в державі, що негативно впливає на міжнародний імідж України, встановлення достатніх і чітких гарантій їх незалежної діяльності має загальнодержавне значення.

Тому доцільно доповнити ст. ст. 4 і 21 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», встановивши у вказаних статтях чіткі та достатні гарантії незалежної діяльності директора та працівників Національного бюро щодо застосування до них особливого порядку кримінального провадження, враховуючи високий рівень відповідальності та важливості їх роботи.

Варто зазначити, що на відміну від положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК України) встановлює правові гарантії для директора та працівників Національного бюро під час здійснення кримінального провадження щодо них. Зазначені гарантії закріплені в ст. ст. 480–483 КПК України.

Встановлено, що в разі притягнення директора та працівників Національного бюро до кримінальної відповідальності до них застосовується особливий порядок кримінального провадження (п. 9 ст. 480 КПК України), повідомлення ним про підозру (п. 2 ч. 1 ст. 481 КПК України) та інформування про застосування запобіжного заходу, ухвалення вироку органів, що обрали або призначили їх на посаду (п. 2 ч. 1 ст. 483 КПК України).

Кримінальне провадження щодо директора та працівників Національного антикорупційного бюро України здійснюється за загальними правилами, встановленими КПК України, але з врахуванням низки особливостей, визначених у відповідних нормах глави 37 КПК України. При цьому також враховуються положення Конституції України, Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та інших законодавчих актів.

Під час застосування особливого порядку кримінального провадження щодо директора та працівників Національного бюро письмове повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення ним здійснюється Генеральним прокурором України (п. 2 ч. 1 ст. 481 КПК України). Водночас у цій нормі КПК України не визначено, хто саме складає письмовий текст повідомлення про підозру щодо директора та працівників Національного антикорупційного бюро України, підписує його, який строк вручення повідомлення; а в разі

виникнення підстав – хто має право змінювати повідомлення про підозру. Зазначені питання потребують законодавчого врегулювання.

Висновки. Особливості порядку притягнення до кримінальної відповідальності, затримання та обрання запобіжного заходу, що встановлені в ст. 482 КПК України, стосуються лише двох категорій осіб: народних депутатів і суддів [10, с. 240–243]. При цьому щодо директора та працівників Національного бюро таких гарантій не передбачено в КПК України.

Вважаємо за доцільне передбачити в ст. 482 КПК України чіткий порядок притягнення до кримінальної відповідальності, затримання й обрання запобіжного заходу щодо директора та працівників Національного антикорупційного бюро України.

Про застосування запобіжного заходу, ухвалення вироку щодо директора та працівників Національного антикорупційного бюро України повідомляються відповідні органи (службові особи), які обрали/призначили їх (п. 2 ч. 1 ст. 483 КПК України). Крім того, у цій нормі КПК України не зазначено строки повідомлення та органи, які мають повідомити про застосування запобіжного заходу, ухвалення вироку щодо директора та працівників Національного антикорупційного бюро України.

Тому ми вважаємо, що необхідно в ст. 483 КПК України чітко визначити органи та строки повідомлення про застосування запобіжного заходу, ухвалення вироку щодо директора та працівників Національного антикорупційного бюро України.

Таким чином, особливий порядок кримінального провадження щодо директора та працівників Національного антикорупційного бюро України можна розглядати як додаткові гарантії їх незалежної діяльності, проте слід чітко визначити та конкретизувати положення КПК України, враховуючи особливості їх правового статусу та вимоги відповідних законодавчих, міжнародно-правових актів.

Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (із змінами, внесеними згідно із законом № 2952-VI від 1 лютого 2011 року) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 68.
2. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 року № 3341-XII (із змінами в редакції від 10 квітня 2015 року) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
3. Про засади державної антикорупційної політики в Україні) (Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки) : Закон України «від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
4. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2472.
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
6. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37. – Ст. 1370.
8. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3020.
9. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні) (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки) : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1146.
10. Кримінальний процес : [підручник] / Л.М. Лобойко. – К. : Істина, 2014. – 432 с.

Аскеров С. С. Уголовное производство в отношении директора и работников Национального антикоррупционного бюро Украины

Аннотация. В статье исследуются проблемы реализации законодательства по особому порядку уголовного производства в отношении директора и работников Национального антикоррупционного бюро Украины с учетом особенностей их правового статуса и дополнительных гарантий, предусмотренных законодательством Украины. Анализируются нормы Конституции Украины, Уголовного процессуального кодекса Украины, антикоррупционного законодательства Украины и других правовых актов, которые регулируют особый порядок уголовного производства в отношении директора и работников Национального антикоррупционного бюро Украины.

Ключевые слова: уголовное производство, отдельная категория лиц, сообщение о подозрении, уголовное производство в отношении директора и работников Национального антикоррупционного бюро Украины, особый порядок уголовного производства.

Askerov S. Special order of criminal proceedings against the directors and employees of National anti-corruption bureau of Ukraine

Summary. The article investigates the problem of legislation implementing the special order of criminal proceedings against the directors and employees of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, indicating the characteristics of their legal status and additional guarantees provided by the legislation of Ukraine. Analyzed the norms of the Constitution of Ukraine, the Criminal Procedure Code of Ukraine, Ukraine anti-corruption laws and other legal acts regulating the special procedure of criminal proceedings against the directors and employees of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

Key words: criminal proceedings, certain categories of persons, reported suspected criminal proceedings against the directors and employees of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, special procedure for criminal proceedings.