

ПОЛІЩУК А. О.,
аспірант кафедри кримінального права
і кримінології
(Львівський національний університет
імені Івана Франка)

УДК 343.85

ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ Й ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ПРАВОСУДДЯ

У статті проаналізовано діяльність спеціальних антикорупційних органів із запобігання та протидії корупції в системі правосуддя, наголошено на необхідності вдосконалення чинного антикорупційного законодавства щодо компетенції цих органів.

Ключові слова: корупція, правосуддя, антикорупційні органи, антикорупційне законодавство, повноваження, діяльність антикорупційних органів.

В статье проанализирована деятельность специальных антикоррупционных органов по предупреждению и противодействию коррупции в системе правосудия, отмечена необходимость совершенствования действующего антикоррупционного законодательства по компетенции этих органов.

Ключевые слова: коррупция, правосудие, антикоррупционные органы, антикоррупционное законодательство, полномочия, деятельность антикоррупционных органов.

The article analyzes the activities of anti-corruption bodies and offers solutions of current problems. It is emphasized on the purpose to improve the current anti-corruption legislation concerning the competence of the public bodies that fight corruption in the judicial system of Ukraine.

Key words: corruption, justice, anti-corruption agencies, anti-corruption legislation, powers of the anti-corruption activities.

Вступ. Корупція є надзвичайно негативним соціальним, політичним, правовим та економічним явищем, а особливо – корупція в системі правосуддя, оскільки саме вона знищує довіру суспільства до суду й надію людини захистити свої права, свободи й інтереси, а також досягти справедливості. Тому важливого значення набуває боротьба з корупцією, яка має бути системною й комплексною, охоплювати різні сфери життя суспільства. Водночас протидія корупції не повинна ґрунтуватися лише на одному заході чи його виді, а має передбачати кілька способів впливу на поведінку корупціонерів і на причини корупції. Крім того, боротьба з корупцією в системі правосуддя не може бути заснована лише на правових нормах, а має охоплювати й фактичну діяльність правозастосовних (антикорупційних) органів. Інакше юридична норма вважається мертвою.

Тому важливе значення має діяльність органів по боротьбі з корупцією, серед яких нас найбільше цікавлять ті, які протидіють корупції в системі правосуддя, оскільки від їхньої послідовності, від рівня правосвідомості та наполегливості їхніх працівників залежить ефективність будь-якої норми антикорупційного законодавства. Такий висновок зумовлений тим, що саме практика найчастіше виявляє недоліки юридичної техніки й може запропонувати найефективніші способи усунення дефектів законодавства. Тому в цій статті ми зосередимося на основних проблемах, труднощах діяльності органів з протидії й запобігання корупції в системі правосуддя.

Зважаючи на те, що нині система антикорупційних органів ще не повністю сформована, а більшість державних органів по боротьбі з корупцією створені нещодавно, то проблеми їхньої діяльності поки що не були темою досліджень науковців. Однак можемо відзначити, що ця проблема неодноразово обговорювалась у публіцистичних статтях. Проте, на наш погляд, її потрібно проаналізувати на науковому рівні.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення й розв'язання проблем, з якими стикаються антикорупційні органи, борючись із корупцією в системі правосуддя, та інших труднощів їхньої діяльності.

Результати дослідження. Проаналізувавши Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII (абзац 13, ст. 1), ми з'ясували, що з корупцією в Україні борються



органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [1]. Проте докладний аналіз чинного законодавства (зокрема, норм Кримінального процесуального кодексу України та підзаконних нормативно-правових актів) дає підстави для висновку, що зазначений у Законі України «Про запобігання корупції» перелік антикорупційних органів є неповним, а це може призводити до конкуренції повноважень різних антикорупційних органів, блокуючи в такий спосіб їхню діяльність, що дасть змогу особі, яка скоїла корупційний злочин, уникнути юридичної відповідальності.

Згідно з абзацами 5–7 ст. 1, підпунктом «г» п. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» та статтями розділу XVII Кримінального кодексу України (далі – КК України) до корупційних злочинів у системі правосуддя належать суспільно небезпечні діяння, указані у ст. ст. 364–370 КК України [2], суб'єктом яких є зазначені судді чи інші представники системи правосуддя. Визначивши, які саме злочини вважаються корупційними, можна з'ясувати підслідність зазначеної групи злочинів, щоб з'ясувати, до повноважень якого правоохоронного органу держави належить розслідування корупційних злочинів у системі правосуддя.

Так, порядок і умови виявлення й розслідування корупційних злочинів визначено Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК України), ст. 216 якого регулює підслідність злочинів, тобто визначає, який саме правоохоронний орган має розслідувати певний злочин чи їх групу. Так, згідно з ч. 5 ст. 216 КПК України детективи Національного антикорупційного бюро України здійснюють досудове розслідування корупційних злочинів, учинених суддями. Водночас зі змісту ч. 4 ст. 216 КПК України випливає, що слідчі Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) розслідують корупційні злочини, які згідно з ч. 5 ст. 216 КПК України не віднесено до підслідності Національного антикорупційного бюро України. Зокрема, слідчі ДБР повинні викривати корупційні злочини, учинені працівником правоохоронного органу. Проте вони можуть розслідувати й корупційні злочини в системі правосуддя за умови, зазначеної в ч. 9 ст. 216 КПК України, а саме: якщо під час досудового розслідування буде встановлено інші злочини, учинені особою, щодо якої ведеться досудове розслідування, або іншою особою, якщо вони пов'язані зі злочинами, учиненими особою, щодо якої ведеться досудове розслідування, і які не підслідні тому органу, що здійснює в кримінальному провадженні досудове розслідування, прокурор, який здійснює нагляд за досудовим розслідуванням, у разі неможливості виділення цих матеріалів в окреме провадження своєю постановою визначає підслідність усіх цих злочинів [3]. Зважаючи на це, Державне бюро розслідувань також потрібно віднести до органів (суб'єктів), які запобігають корупції в системі правосуддя України. Однак поки що проблеми як такої немає, оскільки ДБР ще не створене, а відповідні повноваження здійснюють слідчі органів прокуратури.

Отже, Державне бюро розслідувань потрібно внести до переліку суб'єктів, уповноважених запобігати корупції в системі правосуддя, бодай для уникнення суперечностей і прогалин у чинному законодавстві.

Іншою проблемою діяльності антикорупційних органів є недоліки правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Так, особливості його діяльності врегульовано в розділі II Закону України «Про запобігання корупції» (ст. ст. 4–17). Зокрема, у ст. 4 цього Закону зазначено, що Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Воно є відповідальним перед Верховною Радою України й підконтрольним їй та підзвітне Кабінету Міністрів України. Його утворює Кабінет Міністрів України. До складу НАЗК як колегіального органу входять п'ять членів, яких за підсумками конкурсу призначає Кабінет Міністрів України на чотири роки [1].

Саме тут і виникають перші труднощі, оскільки орган виконавчої влади утворюється іншим органом цієї гілки влади, а не законодавчим органом, якому народ делегував, крім іншого, й установчі повноваження.

Для обрання члена НАЗК потрібно отримати згоду або всіх делегатів від громадських об'єднань і щонайменше двох представників від різних гілок влади, або потрібно бути підтриманим делегатами від усіх гілок влади й не менше ніж двома представниками громадськості. Тобто, за задумом законотворців, запобігання корупції, зокрема й у системі правосуддя, має здійснюватися на основі взаємодії органів державної влади, глави держави й громадськості. При цьому ніхто з них не повинен мати жодних переваг. Однак, згадуючи призначення першого складу Національного агентства з питань запобігання корупції, можемо констатувати неприємну практику лобіювання інтересів різних політичних сил і груп тиску та протистояння між органами державної влади й суспільством. Зокрема, доходило до того, що або не вистачало одного голосу для обрання члена НАЗК, або делегати від громадських об'єднань не підтримували кандидатури, підтримувані представниками від глави держави й різних гілок влади, чи навпаки – кандидати, підтримувані членами конкурсної комісії, делегованими від громадських об'єднань, не отримували голосів від провладних членів комісії. Тому спроба законодавця втілити ідею взаємодії громадянського суспільства й державних органів виявилася невдалою.



Зазначену проблему доповнює й те, що до кандидата в члени Національного агентства з питань запобігання корупції висуваються досить високі вимоги. Тому підібрати кандидатуру, яку підтримали би щонайменше шість членів конкурсної комісії, без корупційних ризиків украй складно. Через це боротьба з корупцією в системі правосуддя зазнає труднощів на самому початку, а точніше – ще навіть не розпочавшись.

Крім того, діяльність НАЗК ускладнює те, що її контролюють одночасно аж два органи державної влади: Верховна Рада України й Кабінет Міністрів України. Хоч у законі сказано, що перед одним із цих органів Національне агентство з питань запобігання корупції є відповідальним, а щодо іншого – підконтрольним, по суті, НАЗК залежить від обох. А це може призводити до збільшення чи зменшення впливу законодавчої або виконавчої влади на діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції залежно від політичної ситуації в державі. Тому вважаємо, що потрібно внести зміни до ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції», зазначивши, що Національне агентство з питань запобігання корупції відповідальне, підзвітне й підконтрольне Кабінету Міністрів України. Як бачимо, НАЗК уже на початку своєї діяльності стикається з багатьма труднощами, які можуть звести нанівець ефективність цього антикорупційного органу.

Водночас варто наголосити, що запобігання корупції в системі правосуддя є одним із напрямів боротьби з корупцією, який згідно з чинним антикорупційним законодавством не охоплює виявлення, розслідування, розкриття корупційних злочинів та притягнення винних до кримінальної відповідальності. Тому потрібно звернути увагу й на інший напрям боротьби з корупцією в системі правосуддя – протидію корупції.

Так, повноваженнями в цій сфері, як згадувалося вище, наділений інший державний орган – Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ). Його діяльність започатковано 14 жовтня 2014 р. одночасно з ухваленням Верховною Радою України спеціального закону, хоча до ухвалення Президентом України Указу «Про утворення Національного антикорупційного бюро України» від 16 квітня 2015 р. № 217/2015 [4] діяльність цього антикорупційного органу не розпочиналася. Зрозуміло, що формування штату працівників тривало не один день. Тому й виконувати свою роботу Національне антикорупційне бюро України почало значно пізніше. Зокрема, 1 жовтня 2015 р. вважається першим робочим днем цього органу державної влади, 4 грудня 2015 р. працівники НАБУ внесли перший запис до Єдиного реєстру досудових розслідувань, а вже менше ніж через два тижні – 16 грудня 2015 р. – детективи цього органу затримали свого першого підозрюваного [5, с. 8–12].

Проте не все так просто й легко. Згадаймо про резонансні кримінальні провадження стосовно суддів, яких притягнуто до кримінальної відповідальності за одержання неправомірної вигоди за здійснення правосуддя в інтересах однієї зі сторін судового процесу, – про суддів Дніпровського районного суду міста Києва та Малиновського районного суду міста Одеси. Проблема тут полягає в тому, що НАБУ провело розслідування, на основі якого було зібрано докази вини зазначених суддів, після чого обвинувальні акти стосовно них скерували до суду. Однак судових рішень (вироку суду) ще не ухвалено. Тобто ми хочемо наголосити, що діяльність Національного антикорупційного бюро є лише однією з ланок ланцюга органів запобігання корупції в системі правосуддя України, від якої залежить небагато, оскільки остаточного рішення цей орган не ухвалює.

Водночас упадає в око те, що згадані кримінальні провадження спричинили великий суспільний розголос і викликали осуд громадськості всупереч презумпції невинуватості. Іншими словами, це показові кримінальні провадження, які мають продемонструвати суспільству результативність боротьби з корупцією в системі правосуддя України. Проте поки що це призводить до розчарування суспільства в ефективності протидії корупції й виглядає спробою тиску на суддів, які мають розглядати й вирішувати кримінальні справи стосовно суддів, яких обвинувачено у вчиненні корупційних злочинів. Але осуд населення чи інші дії, які не стосуються процедури розслідування корупційних злочинів, не повинні ставати на заваді боротьбі з корупцією.

На труднощі діяльності НАБУ вказують також розслідування корупційних злочинів за участю суддів-викривачів, котрі, усупереч усталеним правилам та звичаям, спробували висловити свою думку й не піддалися тиску з боку керівників області чи голови суду. Зокрема, наголошується на тому, що судді перебувають під зовнішнім впливом та часто є заручниками корумпованої системи влади, оскільки система захисту викривачів ще не запрацювала.

Зрештою, зазначені проблеми далеко не єдині в діяльності Національного антикорупційного бюро України. Ще однією проблемою є недоліки чинного законодавства в частині повноважень цього державного органу.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Його завданням є протидія кримінальним корупційним правопо-



рушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [6].

Водночас згідно зі ст. 16 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» одним з обов'язків (повноважень – А. П.) цього державного правоохоронного органу є проведення оперативно-розшукових заходів із метою запобігання, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також ведення оперативно-розшукових справ, витребуваних від інших правоохоронних органів. Ці повноваження підтверджують і норми інших законів та підзаконних нормативно-правових актів, зокрема КПК України й Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» [7]. Але ні зазначені закони, ні постанова Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2001 р. № 1450 «Про затвердження Положення про порядок розроблення, виготовлення, реалізації та придбання спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації» [8] не наділяють Національне антикорупційне бюро України правом проводити таку негласну слідчу (розшукову) дію, як зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, оскільки відповідно до ч. 4 ст. 263 КПК України таким повноваженням наділено виключно підрозділи органів Національної поліції й органів безпеки [3].

Проблема полягає в тому, що зазначені оперативно-розшукові заходи й негласна слідча (розшукова) дія є найефективнішими для виявлення, розслідування й розкриття тих корупційних злочинів у системі правосуддя, що характеризуються високим ступенем латентності. Однак державний орган, який займається збором доказів учинення корупційного злочину, не має всього необхідного інструментарію для цього. А це зменшує його ефективність.

Вважаємо, що необхідно якнайшвидше внести зміни до КПК України й інших законів, наділивши працівників Національного антикорупційного бюро України правом знімати інформацію з транспортних телекомунікаційних мереж.

Отже, Національне антикорупційне бюро України може реалізувати не всі свої повноваження. Але, зважаючи на те, що досудове розслідування будь-якого злочину супроводжується процесуальним керівництвом (наглядом) прокурора, який підтримуватиме державне (публічне) обвинувачення в суді, то діяльність НАБУ доповнюється діяльністю Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, яка згідно зі ст. ст. 7–8 Закону України «Про прокуратуру» діє в системі прокуратури на правах самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України, особливості організації й діяльності якого визначено у ст. 81 зазначеного Закону, а утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, визначення її структури й штату здійснюється Генеральним прокурором України за погодженням із Директором Національного антикорупційного бюро України [9].

Незважаючи на передбачені законом повноваження Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, в її діяльності також існують труднощі. Зокрема, для впливових зацікавлених осіб є способи блокувати чи саботувати дії антикорупційних прокурорів у межах цього органу, тобто зсередини. Одним із таких способів є передбачені ч. 6 ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» повноваження змінити, доповнити, відкликати, відмовитися від позову (заяви, подання), апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, заяви про перегляд судового рішення Верховного Суду України прокурором, який її подав, або прокурором вищого рівня [9]. Причому такий корупційний ризик небезпідставний, оскільки непоодинокими є випадки, коли певні політичні сили чи олігархічні групи сприяють призначенню на посаду прокурора (а тим паче – прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури) особи, яка в подальшому буде їм зобов'язана. Хоча, звісно, особа, залежна від політичного чи олігархічного впливу, має право (навіть обов'язок) звернутися до Національного антикорупційного бюро України чи іншого антикорупційного органу, повідомивши їм про виникнення корупційного ризику й спробу корупційного впливу на неї, або в інший спосіб протидіяти корупції чи тиску на себе. Проте очевидно, що такий спосіб дій корупційно залежної особи малоймовірний, оскільки така особа не в змозі самостійно протистояти корумпованій системі і, крім того, збентежена недовірою до антикорупційних органів України, до працівників цих органів, насамперед їхніх керівників. До того ж, викривачів в Україні не стимулюють, а карають. Хоча чинне законодавство й декларує їх захист від необґрунтованого переслідування, публічного цькування чи інших неправомірних дій, але не все так чесно й справедливо, як написано в законі.

Звичайно, сказане нами спростовує норма закону, яка розкриває зміст незалежності прокурорів і полягає в забороні Генеральному прокуророві України, його першому заступникові та заступникові давати вказівки прокурорам Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та здійснювати інші дії, які прямо стосуються реалізації прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури їхніх повноважень. Водночас письмові накази адміністративного характеру, які стосуються організації діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, видаються за обов'язковим погодженням керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури [9]. Але письмові накази в сумнівних випадках ніхто й не видаватиме, а от усну вказівку зробити щось Генеральний прокурор України чи його заступники



дати можуть. Невиконання таких вказівок прирівнюється до виступу проти усталеної системи й придушується, оскільки відстояти свою позицію антикорупційному прокуророві буде дуже важко.

Ще одним аспектом описаної проблеми є те, що керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, його перший заступник і заступник у межах строку, на який їх було призначено, без їхньої згоди не можуть бути переведені до іншого підрозділу Генеральної прокуратури України або до регіональної чи місцевої прокуратури. Іншими словами, Генеральний прокурор України або будь-який його заступник не зможуть маніпулювати діями (діяльністю) Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, погрожуючи (заохочуючи) перевести чи переводячи керівників цього антикорупційного органу на іншу посаду на власний розсуд. Проте ця гарантія декларативна, оскільки існує чимало способів обійти наведену законодавчу заборону, наприклад, створюючи нестерпні, важкі умови праці антикорупційних прокурорів.

Отже, в діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури також є багато проблем і ризиків, які впливають чи можуть вплинути на ефективність протидії корупції в системі правосуддя України.

Закінчуючи розгляд діяльності суб'єктів запобігання проявам корупції в системі правосуддя, доречно згадати про державний орган, який ще не почав діяти, але який має довершити систему органів боротьби з корупцією в Україні. Ідеться про Вищий антикорупційний суд, який має стати одним із вищих спеціалізованих судів України. Проте закону щодо нього досі не ухвалено. Тому й оцінювати його діяльність неможливо. Хоча можемо зазначити, що затягування з його створенням є одним із виявів небажання політичної еліти викоринювати прояви корупції й у системі правосуддя, і в інших сферах. А декларування в законі потреби створення такого суду поки що є популізмом, оскільки закон передбачає можливість створення такого органу державної влади, але не розкриває особливостей його діяльності й не вказує на конкретний момент його створення (протягом року після ухвалення спеціального закону) та формування штату.

Висновки. На основі вищезазначеного можемо дійти таких висновків. По-перше, антикорупційні органи в Україні стикаються з багатьма труднощами, які можна подолати за допомогою зміни чинного антикорупційного законодавства. По-друге, система органів протидії корупції в правосудді ще остаточно не сформована, оскільки не запрацював Вищий антикорупційний суд, який має стати в ній останньою ланкою. По-третє, гарантії незалежності працівників антикорупційних органів не бездоганні, оскільки допускають втручання в їхню діяльність, не забезпечуючи ефективних можливостей протидії незаконному втручання в діяльність по боротьбі з корупцією. Крім того, надавши органу повноваження придбавати спеціальні технічні засоби (ідеться про прослуховування телефонних розмов детективами НАБУ), законодавець не наділив його повноваженнями використовувати ці засоби.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
2. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 9–10, 11–12, 13. – Ст. 88.
4. Про утворення Національного антикорупційного бюро України : Указ Президента України від 16 квітня 2015 р. № 217/2015 // Голос України. – 2015. – 18 квітня. – № 70.
5. Звіт Національного антикорупційного бюро України: серпень 2015 – лютий 2016 року. – 48 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/NAB_report_02_2016_site.pdf.
6. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
7. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
8. Про затвердження Положення про порядок розроблення, виготовлення, реалізації та придбання спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації : постанова Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2001 р. № 1450 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 28, т. 1. – С. 76. – Ст. 1870.
9. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

