

КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА**КОВАЛЬЧУК І. С.,**

к.ю.н., доцент,
доцент кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 343.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.1.2.16>**ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ
НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ
ТА ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ**

Стаття розкриває та аналізує проблеми корупційних злочинів України, виділяє основні правоохоронні органи, компетенція яких полягає у боротьбі з корупцією та проводить паралель із аналогічними органами боротьби із корупційною злочинністю іноземних держав. Проаналізовано два повністю самостійних та незалежних органи розслідувань кримінальних правопорушень у корупційній сфері України, а саме Державне бюро розслідувань та Національне антикорупційне бюро України. Зазначено та досліджено основні завдання Національного антикорупційного бюро – це протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції, в свою чергу Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції. Визначено головну проблему даного дослідження, яка полягає у постановці питання про виділення підслідності та компетенції даних правоохоронних органів в один чіткий закон або статтю, яка б чітко могла охарактеризувати їхню компетентність це б надало змогу в майбутньому чітко розуміти їхній правовий статус як самостійних правоохоронних органів України.

Ключові слова: Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, корупція, корупційні злочини, правоохоронні органи, компетенція, підслідність, злочини публічних осіб, міжнародний досвід, іноземні органи боротьби з корупційними злочинами.

Kovalchuk I. S. Problematic aspects of delimitation of competence of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the State Bureau of Investigation

The article reveals and analyzes the problems of corruption crimes in Ukraine, identifies established law enforcement agencies whose competence is to combat corruption and draws a parallel with similar bodies to combat corruption crimes of foreign countries. Two completely independent bodies of investigation of criminal offenses in the corruption sphere of Ukraine were analyzed, namely the State Bureau of Investigation and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The main tasks



of the National Anti-Corruption Bureau are indicated and researched it counteracts criminal corruption offenses committed by senior officials authorized to perform state or local government functions and pose a threat to national security, as well as taking other statutory measures to combat corruption, in turn, the State Bureau of Investigation is a state law enforcement agency, which is tasked with preventing, detecting, stopping, detecting and investigating criminal offenses within its competence. The main problem of this study, which is to raise the issue of jurisdiction and competence of these law enforcement agencies in one clear law or article, which could clearly describe their competence, would allow in the future to clearly understand their legal status as independent law enforcement agencies of Ukraine.

Key words: *National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, State Bureau of Investigation, corruption, corruption crimes, law enforcement agencies, competence, investigation, crimes of public figures, international experience, foreign bodies to combat corruption crimes.*

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української правоохоронної системи є важливою та актуальною темою ідея організації діяльності органів досудового розслідування корупційних злочинів у сфері публічної діяльності та їх чіткого розмежування щодо повноважень органів, які здійснюють досудове розслідування корупційних правопорушень. На сьогоднішній день в українській правоохоронній системі функціонує два повністю самостійних та незалежних органи розслідувань кримінальних правопорушень у корупційній сфері, а саме Державне бюро розслідувань та Національне антикорупційне бюро України, в даному питанні ми розберемося у їхніх спільних та відмінних рисах стосовно їхньої діяльності.

Отже, питання розмежування компетенції Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань є дуже важливим та актуальним у сучасній юридичній науці.

Стан дослідження питання. Підслідність та розмежування функцій та повноважень правоохоронних органів у сфері антикорупційних злочинів неодноразово досліджувався великою кількістю науковців, серед яких В. Ягодінський, К. Антонова, А. Патица, О. Баганець, В. Долежан, В. Селезньов, М. Омарова, В. Шкелебей, Т. Супрун, Т. Яцик, Р. Труба, кожний із них вніс свій вклад у розуміння загальних проблем підслідності у розслідуванні корупційних злочинів.

Мета статті. Метою дослідження даного питання є правильне розмежування компетенції та підслідності правоохоронних органів на які покладено обов'язок боротьби із корупційними злочинами, а також їх порівняння із іноземними правовими органами.

Вклад основного матеріалу. На сучасному етапі розвитку України існує одна з найбільших проблем, яка перешкоджає її економічному та демократичному розвитку, а саме корупція.

В Індексі сприйняття корупції, що укладається глобальною антикорупційною організацією Transparency International та базується на оцінках підприємців та аналітиків, за підсумками 2018 року наша країна посіла 120 сходинку у переліку зі 180 країн світу. І хоча з року в рік позиції України у рейтингу покращуються, такий стан речей все ще є далеким від прийнятного. Таке негативне явище, як корупція відповідно до різних аналітичних звітів та опитувань являється тим фактором, який відлякує від вкладення коштів в нашу державу, як іноземних так і вітчизняних інвесторів. В нашій країні є великі проблеми в даній сфері, які напряму пов'язані надзвичайно високим рівнем хабарництва серед посадовців у всіх ешелонах влади, що і призводить до руйнування ціннісних орієнтацій суспільства, високого рівня недовіри до інститутів державної влади з боку громадян, як наслідок економіка країни перестає розвиватися та приходить до занепаду.

Як зазначається у Законі України «Про запобігання корупції» корупція це – використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень



чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. А в свою чергу корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [1].

Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу пропонує технічну допомогу в боротьбі з корупцією в Україні, а саме посилення нормотворчої та функціональної спроможності органів державної влади у сфері запобігання корупції, посилення нагляду із боку парламенту за процесом реформування спроможності та вдосконалення нормативно – правової бази, а також залучати органи місцевого самоврядування, громадських організацій та засобів масової інформації у процес глобальної боротьби з корупційними злочинами.

Розслідуванням корупційних злочинів та інших пов'язаних із корупцією правопорушень здійснюють спеціальні правоохоронні органи.

Із всієї системи правоохоронних органів виділяють два самостійних суб'єкта розслідування кримінальних правопорушень, вчинених публічними та посадовими особами, а саме Національне антикорупційне бюро України та Держане бюро розслідувань.

Згідно 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 [2].

Основним завданням Національного антикорупційного бюро являється система заходів щодо боротьби з корупційними кримінальними правопорушеннями, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції [2].

У своїй діяльності НАБУ керується Конституцією України, Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» та міжнародними договорами.

Окрім того, обов'язками Національного Антикорупційного бюро є також здійснення оперативно – розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно – розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів; здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проводить досудове розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом; вживання заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності НАБУ, здійснює діяльність щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт; забезпечення на умовах конфіденційності та добровільності співпраці з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення.

Це означає, що детективи НАБУ окрім основних функцій по виявленню корупційних правопорушень можуть ще й розслідувати інші кримінальні злочини не пов'язані жодним чином із публічними особами та корупцією.

Щодо діяльності Державного бюро розслідувань, то слід зазначити, що згідно Закону України «Про Державне бюро розслідувань» Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.

ДБР підслідні правопорушення, які вчиняються: 1) вищими посадовими особами – Президентом України, повноваження якого припинено, Прем'єр-міністром України, членом Кабінету Міністрів України, першим заступником та заступником міністра, членом Націо-



нальної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Головою Державного комітету телебачення і радіомовлення України, членом Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, Головою Фонду державного майна України, його першим заступником та заступником, членом Центральної виборчої комісії, народним депутатом України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Генеральним прокурором України, його першим заступником та заступником, Директором Національного антикорупційного бюро України, Головою Національного банку України, його першим заступником та заступником, Секретарем Ради національної безпеки і оборони України, його першим заступником та заступником, Постійним Представником Президента України в Автономній Республіці Крим, його першим заступником та заступником, Радником або помічником Президента України, Головою Верховної Ради України, суддею, працівником правоохоронного органу, особою, посада якої належить до категорії «А», крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності Національного антикорупційного Бюро України; 2) службовими особами НАБУ та САП – службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора, керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ; 3) особами, які вчинили військові злочини, крім злочинів, передбачених ст. 422 КК України [3].

ДБР у своїй діяльності також керується Конституцією України, міжнародними договорами України та Законом України «Про Держане бюро розслідувань».

Про необхідність створення саме Державного бюро розслідування для забезпечення ефективного розслідування кримінальних правопорушень неодноразово вказував у своїх рішеннях і Європейський суд із прав людини. Як вказано у поданні Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини до Кабінету Міністрів України від 30.09.2014 року, що враховуючи велику кількість рішень Європейського суду щодо України, якими констатовано, не проведення ефективного розслідування, секретаріат Комітету Міністрів Ради Європи пропонує КМРЄ при розгляді питання про виконання Україною рішень Європейського суду зосередитись на проблемах ефективного розслідування, включаючи створення Державного бюро розслідування.

Незважаючи на визначені ознаки правопорушень, які розслідує ДБР, під час практичної діяльності виникає проблема розподілення компетенцій між ДБР, НАБУ, СБУ, слідчими органів, що здійснюють нагляд за дотриманням податкового законодавства, слідчими Національної поліції та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Така ситуація виникає у зв'язку з тим, що ст. 216 КПК України не чітко розмежує компетенції різних правоохоронних органів і вони можуть розслідувати правопорушення, які віднесені до компетенції інших органів. Стаття 216 КПК України є досить громіздкою. Тому, доцільно було б виділити підслідності різних правоохоронних органів у різні статті і чітко їх охарактеризувати. Це б унеможливило допущення помилок з підслідністю та питаннями компетенції [4].

Щодо міжнародного досвіду боротьби з корупцією та уроки, які потрібно засвоїти українським правоохоронним органам у боротьбі з корупцією, то хочемо зазначити, що найменший індекс корупції відбувається у таких країнах як Норвегія та Франція.

Стосовно Норвегії, то в ній існують два органи боротьби з корупцією – спеціалізована поліція та спеціалізована прокуратура.

Дані антикорупційні органи підзвітні та підконтрольні Національному директорату поліції та Генеральному прокурору відповідно. Вони у своїй діяльності займаються виключно особливо резонансними та важливими корупційними справами. Всі інші категорії справ розслідує звичайна поліція.

Як результату, Норвегія є однією з найменш корумпованих країн світу. Досягнення такого низького рівня корупції є не лише заслугою антикорупційної моделі, а й розвинутої правової культури суспільства в цій європейській країні.



Франція також відноситься до країн з низьким рівнем корупційних проявів. В ній створена і діє дуже превентивна антикорупційна модель. Основним антикорупційним органом є Головна служба боротьби з корупцією. Даний правоохоронний орган є досить обмежений у своїх повноваженнях, щодо боротьби з корупцією, адже лише може надавати інформації та допомогу іншим правоохоронним структурам у розслідуванні корупційних злочинів.

В рамках багатьох досліджень антикорупційних органів Франції було виділено ряд недоліків, таких як : Головна служба боротьби з корупцією входить до структури Міністерства юстиції Франції, тому її незалежність від виконавчої гілки влади є досить низькою; фактична відсутність процесуальних повноважень щодо розслідування корупційних злочинів; ще одним недоліком є слабкі санкції за корупційні злочини. Наприклад, в 2011 році практично всі вироки за корупційні злочини встановлювали покарання у вигляді штрафу у розмірі 850 євро, і досить рідко передбачали таке покарання як позбавлення чи обмеження волі.

Найближчою сусідньою країною із малим показником корупції є Румунія. Головним антикорупційним органом цієї країни являється Національний антикорупційний директорат. За час свого існування його працівники добилися значного результату, адже провели великий масив розслідувань та добилися обвинувальних вироків спрямованих проти високопоставлених чиновників країни.

У Великій Британії існує правоохоронний орган у боротьбі з корупційними злочинами – це Бюро боротьби проти шахрайства в особливо великих розмірах. Даний правоохоронний орган було засновано в 1987 році. Цей антикорупційний орган є незалежним інших правоохоронних органів що входять до системи кримінальної юстиції Великобританії, але над ним здійснює нагляд під Генеральний прокурор. До повноважень Бюро боротьби проти шахрайства виявлення та розслідування злочинів, які пов'язані зі шахрайством у великих розмірах та підривають довіру громадян до діяльності державних та фінансових інституцій Великобританії.

Висновки. Отже національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових, а Державне бюро розслідувань в свою чергу є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції, а саме характерною ознакою якого є статус посадових осіб, які обвинувачуються у вчиненні злочинів та тяжкістю правопорушень. Нашим головним висновком даного дослідження є постановка питання про виділення підслідності та компетенції даних правоохоронних органів в один чіткий закон або статтю, яка б чітко могла охарактеризувати їхню компетентність це б надало змогу в майбутньому чітко розуміти їхній правовий статус як самостійних правоохоронних органів України.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції: Закон України №1700-VII від 14 жовтня 2014р. // *Відомості Верховної ради України*. 2014 № 49. ст.1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
2. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України № 1698-VII від 14 жовтня 2014 р. // *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>. Державне бюро розслідувань. Підслідність. URL: <https://dbr.gov.ua/pidslidnist>.
3. Державне бюро розслідувань. Підслідність. URL: <https://dbr.gov.ua/pidslidnist>.
4. Шкелебей В.А., Яцик Т.П., Підслідність корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 11. 245-349 С.

