ДОСЛІДЖЕННЯ ЗАКОНОПРОЕКТУ № 3128 ЩОДО ПІДСЛІДНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ РОБОТИ УПРАВЛІННЯ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

Крайник Григорій Сергійович,
к.ю.н., науковий співробітник
Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності
імені академіка В.В.Сташиса
Національної академії правових наук України
м. Харків, Україна

Вступ. У проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підслідності окремих кримінальних правопорушень Державному бюро розслідувань» (реєстр. № 3128 від 26.02.2020 р., автори законопроекту – народні депутати України: О.М. Ткаченко, І.А. Шинкаренко, А.К. Славицька, Г.М. Мамка) пропонується низка змін до чинного законодавства України: 1) у Кримінальний процесуальний кодекс України (п. 8 ст. 3, п. 17 ст. 3, п. 2 ч. 1 ст. 38, ч. 1 ст. 41, ч. 2 ст. 41, п. 1 ч. 4 ст. 216, п. 3 ч. 5 ст. 216 – останній абзац – виключити, абз. 4 п. 3 ч. 5 ст. 219 – виключити); 2) у Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» (ст. 5); 3) у Закон України « Про Національне антикорупційне бюро України» (п. 5-1 ч. 2 ст. 27 - виключити); 4) у Закон України «Про Державне бюро розслідувань» (п. 1 ч. 1 ст. 5) [1].

У пояснювальній записці до вказаного законопроекту йдеться про те, що що існуючі повноваження підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ) містять ризики посягання на незалежність службових осіб НАБУ. Також там зазначено: «Вказане ставить під сумнів об’єктивність здійснення досудового розслідування щодо службових осіб НАБУ з огляду на те, що воно фактично здійснюється самим НАБУ. Крім того, такі повноваження підрозділу внутрішнього контролю Національного

антикорупційного бюро України містять і ризики посягання на незалежність службових осіб НАБУ».

Мета роботи – висвітлити положення щодо підслідності та ефективності роботи управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, надати пропозиції та зауваження щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підслідності окремих кримінальних правопорушень Державному бюро розслідувань» (реєстр. № 3128 від 26.02.2020 р.).

Матеріали та методи. Матеріали взято з офіційних сайтів НАБУ та Верховної Ради України. Використано порівняльно-правовий, статистичний методи, методи індукції, аналіза та синтеза.

Результати і обговорення. Відповідно до п. 3 ч. 5 ст. 216 КПК України, у разі встановлення *підрозділом внутрішнього контролю* НАБУ злочинів, передбачених зокрема статтями 191, 206-2, 209, 210, 211, 354, 364, 366-1, 368, 368-5, 369, 369-2, 410 Кримінального кодексу України, які були вчинені службовою особою НАБУ (крім Директора НАБУ, його першого заступника та заступника), *такі злочини розслідуються детективами зазначеного підрозділу.*

Твердження авторів законопроекту № 3128, що існуючі повноваження підрозділу внутрішнього контролю НАБУ містять ризики посягання на незалежність службових осіб НАБУ не є обґрунтованим, тому що певні ризики є завжди, а якщо надати ці повноваження Державному бюро розслідувань (далі – ДБР) – подібні ризики виникнуть у них, більш того, з’являться нові ризики – витоку інформації, розголошення даних тощо. З поглядом авторів законопроекту № 3128, що об’єктивність здійснення досудового розслідування щодо службових осіб НАБУ сумнівна (з огляду на те, що воно фактично здійснюється самим НАБУ) не можна погодитися, оскільки: 1) немає виключного права УВК НАБУ розслідувати злочини власних співробітників; 2) досвід зарубіжних країн показує, що у багатьох країнах існують та ефективно функціонують відповідні підрозділи (наприклад, Офіс професійної дисципліни) у ФБР, США); 3) обвинувачення співробітників управління внутрішнього

контролю (далі – УВК) НАБУ у необ'єктивності не можуть ґрунтуватися на припущеннях – ст. 62 Конституції України та ст. 17 КПК України; 4) з джерел, що є у вільному доступі (звіти НАБУ, УВК НАБУ, сайт НАБУ) можна зробити однозначний висновок про ефективність дій УВК НАБУ.

Розглянемо наведені аргументи більш детально. 1. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» підрозділ внутрішнього контролю ДБР наділено повноваженнями здійснювати оперативно-розшукову діяльність, так само як і підрозділи внутрішньої (власної) безпеки деяких інших правоохоронних органів, у тому числі підрозділ УВК НАБУ.

Крім того, у абз. 4 п. 3 ч. 5 ст. 216 КПК України визначено, що «у разі встановлення підрозділом внутрішнього контролю НАБУ злочинів, передбачених статтями 354, 364-370 Кримінального кодексу України, які були вчинені службовою особою НАБУ (крім Директора НАБУ, його першого заступника та заступника), такі злочини розслідуються детективами зазначеного підрозділу».

Також чинним КПК України передбачено механізми ефективного та своєчасного реагування на можливі випадки упередженості з боку детективів (слідчих) НАБУ. Згідно п. 2 ч. 2 ст. 39 КПК України, до повноважень керівника органу досудового розслідування належить відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування вмотивованою постановою за ініціативною прокурора або з власної ініціативи з наступним повідомленням прокурора та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених КПК України, для його відводу або у разі неефективного досудового розслідування. У свою чергу, прокурор відповідно до п. 8 ч. 2 ст. 36 КПК України уповноважений ініціювати перед керівником органу досудового розслідування питання про відсторонення слідчого від проведення досудового розслідування та призначення іншого слідчого за наявності підстав, передбачених цим Кодексом, для його відводу, або у випадку неефективного досудового розслідування. У ч. 5 ст. 36 КПК України передбачено також право

Генерального прокурора, керівника регіональної прокуратури, їх перших заступників та заступників своєю вмотивованою постановою доручити здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу, у разі неефективного досудового розслідування.

Отже, на підставі ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», ч. 5 ст. 216 КПК України немає виключної підслідності НАБУ щодо власних співробітників, оскільки не виключається можливість працівників ДБР розслідувати відповідні злочини, якщо вони виявлені безпосередньо співробітниками ДБР або інших правоохоронних органів. КПК України (ч. 2 та 5 ст. 36, ч. 2 ст. 39) передбачено механізми ефективного та своєчасного реагування на можливі випадки упередженості з боку детективів (слідчих) НАБУ.

2. Досвід зарубіжних країн. У США існує Федеральне Бюро розслідувань, відоме найвищими професійними стандартами та якістю внутрішніх розслідувань. Його структурним підрозділом є Офіс професійної дисципліни (*Office of Professional Responsibility*, OPR). Там приймаються рішення щодо завершених розслідувань службових порушень або обвинувачень у злочині, який вчинили працівники ФБР.

У Республіці Польща в складі Центрального антикорупційного бюро (Centralne Biuro Antykorupcyjne) також є Управління контролю та внутрішніх справ (*Biuro Kontroli i Spraw Wewnętrznych*).

На рівні ЄС функціонує незалежний контрольний орган, відповідальний за протидію шахрайству та зловживанням у витрачанні коштів з бюджету Європейського Союзу – ОЛАФ (OLAF). Цей орган створено рішенням Європейської комісії у червні 1999 р. ОЛАФ складається з трьох директоратів. Директорат розслідувань має право проводити внутрішні розслідування (команда внутрішніх розслідувань) та зовнішні розслідування (команда

зовнішніх розслідувань). Команда внутрішніх розслідувань підпорядкована керівнику директорату.

Крім того, у вітчизняних правоохоронних органах існують подібні підрозділи внутрішньої безпеки, наприклад, у Офісі Генерального прокурора – Генеральна інспекція.

3. Обвинувачення, у тому числі співробітників управління внутрішнього контролю (далі – УВК) НАБУ, у необ'єктивності, не можуть ґрунтуватися лише на припущеннях – це випливає зі ст. 17 КПК України та ст. 62 Конституції України.

4. Щодо ефективності роботи УВК НАБУ.Згідно даних авторів законопроекту, можна зробити поспішний висновок, що у звітах НАБУ, що начебто містяться у відкритому доступі, за період з серпня 2015 року по грудень 2019 р. УВК НАБУ з серпня 2015 р. по грудень 2019 р. до суду скеровано лише 1 провадження. При цьому закрито 78 проваджень, направлено за підслідністю — 59.

Важливим напрямком роботи УВК є недопущення вчинення співробітниками НАБУ корупційних та інших протиправних дій. Детективи УВК активно поширюють знання і досвід у сфері запобігання і протидії корупції. Зокрема, у II півріччі 2018 року працівники управління стали спікерами на заходах із підвищення кваліфікації, організованих для Державної міграційної служби України. З 1.07.2018 р. по 31.12.2018 р. двох осіб - співробітників НАБУ притягнуто до відповідвльності (вид відповідальності не уточнено), розпочато 2 оперативно-розшукові справи на підставі 14 службових розслідувань, 86 досліджень за допомогою поліграфу. У рамках роз'яснювальної роботи надано 200 індивідуальних консультацій з питань дотримання антикорупційного законодавства, 400 учасників, які пройшли онлайн-навчання курсу «Основи етичної поведінки працівників Національного бюро» та отримали сертифікати; 190 – кількість учасників навчань із питань антикорупційного законодавства [2].

На підставі перевірки 303 звернень та скарг громадян працівниками УВК НАБУ, 8 службових розслідувань, 44 спецперевірок при призначенні на посади, 115 досліджень за допомогою поліграфу тощо 8 осіб притягнуто до відповідальності (вид відповідальності не уточнено), розпочато 1 оперативно-розшукову справу за період 01.01.2019 по 30.06.2019 [2].

За період з 01.07.2019 по 31.12.2019 р. працівниками УВК НАБУ провели 8 перевірок на доброчесність, 8 службових розслідувань, 36 досліджень за допомогою поліграфу тощо, 8 осіб притягнуто до відповідальності (вид відповідальності не уточнено), розпочато 1 оперативно-розшукову справу. В рамках роз'яснювальної роботи надано 550 індивідуальних консультацій з питань дотримання антикорупційного законодавства; 266 учасників пройшли онлайн-навчання курсу «Основи етичної поведінки працівників Національного бюро» та отримали сертифікати [2].

Лише за 2019 р. надано понад 700 індивідуальних консультацій з питань дотримання антикорупційного законодавства; понад 650 учасників, які пройшли онлайн-навчання курсу «Основи етичної поведінки працівників Національного бюро» та отримали сертифікати; 190 – кількість учасників навчань із питань антикорупційного законодавства; 151 дослідження проведено за допомогою поліграфу тощо.

При цьому ті факти, що, наприклад, у 2019 р. співробітниками УВК НАБУ проведено лише 16 службових розслідувань, 8 осіб притягнуто до відповідальності (вид відповідальності не уточнено), розпочато 2 оперативно-розшукові справи, не свідчать про низьку ефективність роботи, оскільки працівники НАБУ – еліта правоохоронних органів, які мають високі ділові та моральні якості, гідну заробітну плату та цінують свою роботу. Нічого дивного в тому, що майже немає кримінальних правопорушень, вчинених працівниками НАБУ, немає.

Висновки. Відсутність кримінальних проваджень, які скеровані до суду з обвинувальними актами, а так само обвинувальних судових вироків щодо працівників НАБУ свідчить про успішну й ефективну профілактичну роботу

УВК НАБУ відповідно до вимог міжнародних стандартів. Зокрема, дієва система запобігання корупції у НАБУ підтверджена результатами незалежного експертного аналізу, проведеного на замовлення зарубіжних партнерів (Посольство США в Україні, Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні). Також у 2019 р. було НАБУ успішно пройдено сертифікаційний аудит відповідно до міжнародного стандарту «Anti-bribery management systems».

Отже, твердження авторів законопроекту № 3128 про вкрай низьку є ефективність роботи Управління внутрішнього контролю НАБУ, судячи зі звітів НАБУ за 2016-2019 роки, не відповідає дійсності. Переконаний, що платники податків в Україні не мають платити за низьку ефективність роботи правоохоронних органів, але УВК НАБУ не є «слабкою ланкою», на якій слід економити кошти.

Викладене також свідчить про безпідставність висновків авторів законопроекту № 3128 щодо необ'єктивності та упередженості здійснення досудового розслідування щодо службових осіб НАБУ через наділення такими повноваженнями підрозділу УВК НАБУ.

Оскільки законопроект за реєстр. № 3128 від 26.02.2020 р. містить низку суперечливих та необґрунтованих положень, які несуть загрозу інституційній незалежності НАБУ, враховуючи викладене, не можна погодитись з необхідністю внесення відповідних законодавчих змін.

Література:

1. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підслідності окремих кримінальних правопорушень Державному бюро розслідувань» (реєстр. № 3128 від 26.02.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=68247
2. Офіційний сайт НАБУ. URL: https://nabu.gov.ua/sites