

УДК 343.35+343.12

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.11.59>**Вікторія Шкелебей,**

канд. юрид. наук,

старший викладач кафедри кримінального

та кримінального процесуального права

Національного університету «Кієво-Могилянська академія»

Тетяна Яцик,

канд. юрид. наук,

доцент кафедри кримінального права та кримінології

Університету державної фіскальної служби України

ПІДСЛІДНІСТЬ КОРУПЦІЙНИХ ТА ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕНЬ ЯК ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті проаналізовано основні провокативні фактори, які призводять до вчинення корупційних злочинів у великих масштабах: 1) правова неграмотність населення щодо корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень; 2) низький рівень заробітних плат державних службовців, а також осіб, прирівняних до них; 3) нечіткість законодавства, яке регулює дане питання; 4) зволікання із покаранням корупціонерів; 5) збільшення відсотку корупційних проявів у стосунках влади та приватних підприємців. Виділено проблему підслідності корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, яка полягає у нечіткому визначенні повноважень всіх органів, які спеціалізуються на розслідуванні злочинів даної категорії. Це призводить до порушення правил підслідності, затримує процес розслідування та підриває авторитет правоохоронних органів, за чим слідує зменшення довіри населення до всіх державних органів. Звернено увагу на потребу у застосуванні кримінально-правових засобів впливу на корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, яка зумовлюється масштабами збитків, завданих даними правопорушеннями, тому що вони спричиняють погіршення економічного становища не тільки окремих суб'єктів у суспільстві, а й всієї держави в цілому. Зазначено, що у системі правоохоронних органів створено два самостійних суб'єкта розслідування кримінальних правопорушень, вчинених високопосадовими особами, суддями, прокурорами та іншими працівниками правоохоронних органів, з одною відмінністю, яка полягає у тому, що Національне антикорупційне бюро повинне розслідувати корупційні правопорушення, вчинені високопосадовими особами, а Державному бюро розслідувань підслідні всі інші кримінальні правопорушення, вчинені частиною із цих суб'єктів, а саме державними службовцями категорії «А». Виокремлено проблему 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, тому вони можуть розслідувати правопорушення, які віднесені до компетенції інших органів. Стаття 216 КПК України є досить громіздкою. Запропоновано виділити підслідність різних правоохоронних органів у різні статті і чітко їх охарактеризувати. Це б унеможливило допущення помилок з підслідністю та питаннями компетенції.

Ключові слова: підслідність, злочини у сфері службової діяльності, корупційні правопорушення, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань.

Постановка проблеми. Організація діяльності органів досудового розслідування щодо визначення підслідності корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень як злочинів у сфері службової діяльності є нині актуальною. Також важливим є розмежування повноважень органів, які здійсню-

ють досудове розслідування корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень.

Інститут підслідності у кримінальному процесі неодноразово досліджувався науковцями. Представлене питання висвітлювалось у працях К.В. Антонова, М.М. Омарова, А.А. Патики, В.М. Тертишника, В.М. Ягодин-

ського. Але у вказаних публікаціях автори висвітлюють загальні проблеми підслідності, які повинні стати основою для дослідження проблем підслідності корупційних злочинів. Однак необхідність подальшого наукового пошуку обґрунтовується наявністю прогалин у національному законодавстві щодо регламентації розслідування корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень.

Мета статті полягає в дослідженні теоретичних та практичних аспектів підслідності корупційних злочинів.

Виклад основного матеріалу. Кримінальна відповідальність за злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, передбачається розділом XII Особливої частини КК України (статті 364–370).

Службові особи під час здійснення службової діяльності повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством України. Законодавець надає загальне визначення одного з таких видів спеціального суб'єкта злочину, як службова особа (ч. ч. 3, 4 ст. 18 КК). В Особливій частині КК України поняття службової особи конкретизується, а відповідальність цих суб'єктів диференціюється залежно від того, яким саме суспільним відносинам спричиняється шкода вчинюваними ними злочинами у сфері службової діяльності (далі – службові злочини).

Злочини, передбачені розділом XVII Особливої частини КК України, поділяються на дві групи: 1) злочини у сфері службової діяльності (ст. ст. 264–365, 366–368-3, 369–370 КК України); 2) злочини у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням професійних послуг (ст. ст. 365-2, 368-4 КК України).

Службові злочини залежно від суб'єкта закон поділяє на чотири групи: 1) службові особи, які функціонують у сфері управління державного органу та органів місцевого самоврядування, на державних і комунальних підприємствах, установах, організаціях (ст. ст. 364, 365, 366, 366-1, 367, 368, 368-2, 370 КК України); 2) службові особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. ст. 364-1, 366, 367, ч. 3 ст. 368-3, 370 КК України); 3) аудитори, нотаріуси, оцінювачі, інші особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але які здійснюють професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, у тому числі послуг експерта, незалежного посередника, третейського судді (під час виконання цих функцій) (ст. ст. 365-2,

ч. 3 ст. 368-4 КК України); 4) загальні суб'єкти (ч. 1 ст. 368-3, ст. 369, ст. 369-2 КК України) [1].

Родовим об'єктом відповідних злочинів є суспільні відносини, що забезпечують нормальну службову діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, а також юридичних осіб як публічного, так і приватного права. Ці діяння належать до так званих загальних видів службових злочинів, безпосереднім об'єктом кожного з яких є суспільні відносини, що забезпечують належну службову діяльність в окремих ланках апарату управління органів державної влади, місцевого самоврядування, а також в окремих юридичних особах публічного та приватного права.

Окремі норми КК України передбачають відповідальність за так звані спеціальні види службових злочинів (наприклад, ч. 2 ст. 162, статті 210, 238, 351, 371–373, 375 КК України), вчинення яких також зумовлене службовим становищем суб'єкта, але їх основним і безпосереднім об'єктом є інші суспільні відносини, такі як конституційні права та свободи людини і громадянина, господарська діяльність, власність, нормальна діяльність у сфері правосуддя тощо.

Кваліфікація таких діянь у XVII розділі КК України можлива лише за наявності реальної сукупності загальних та спеціальних видів службових злочинів та злочинів у сфері професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг.

Більшість з діянь, передбачених у розділі XVII Особливої частини КК України, належать до так званих предметних злочинів, адже за ст. 366 (366-1) КК України предметом злочину є офіційний документ, за ст. ст. 368, 368-2, 368-3, 368-4, 369, 369-2, 370 КК України – неправомірна вигода. Неправомірна вигода не є предметом злочину, а використовується для визначення мети злочину (ст. ст. 364, 364-1, 365-2 КК України).

Вважаємо за необхідне детальніше розглянути один із видів злочинів у сфері службової діяльності – корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.

У ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. закріплено поняття «корупція». Отже, корупція – це використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 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 обіцянка / пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону чи на її вимогу іншим фізичним чи юридичним осо-

бам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. З цього випливає, що Закон розрізняє два види правопорушення корупційного спрямування – корупційне правопорушення і правопорушення, пов'язане з корупцією [2].

Відповідно до Кримінального кодексу України корупційними злочинами вважаються злочини, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у разі їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 366-1, 368–369-2 цього Кодексу [1].

Потреба у застосуванні кримінально-правових засобів впливу на корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення зумовлюється масштабами збитків, завданих даними правопорушеннями, тому що вони спричиняють погіршення економічного становища не тільки окремих суб'єктів у суспільстві, а й всієї держави в цілому.

Основними провокативними факторами, які призводять до вчинення корупційних злочинів у великих масштабах (вони постійно збільшуються), є не тільки правова неграмотність населення щодо корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень та низький рівень заробітних плат державних службовців, а також осіб, прирівняних до них. Однією з основних проблем, яка провокує корупційні правопорушення, є нечіткість законодавства, яке регулює дане питання (існують не просто неточності, а колізії правових норм). Науковці пропонують ефективні напрями удосконалення механізму регулювання даного питання, але в державі склалася така політика, яка просто накопичує дані розробки і пропозиції, але в життя їх не втілює. Крім цього, на показники корупції в державі впливають також факти зволікання із покаранням корупціонерів (це саме і формує думку населення щодо безкарності корупційних злочинів), збільшення відсотку корупційних проявів у стосунках влади та приватних підприємців. Органи, яким підслідні корупційні злочини, також працюють неналежно, тому що законодавець чітко не визначив повноваження всіх органів, які спеціалізуються на розслідуванні злочинів даної категорії. Це призводить до порушення правил підслідності, затримує процес розслідування та підриває авторитет правоохоронних органів, із чого випливає зменшення довіри населення до всіх державних органів.

Розслідування корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень здійснюють окремі уповноважені правоохоронні органи.

У системі правоохоронних органів створено два самостійних суб'єкта розслідування

кримінальних правопорушень, вчинених високопосадовими особами, судьями, прокурорами та іншими працівниками правоохоронних органів, з одною відмінністю, яка полягає у тому, що Національне антикорупційне бюро (далі – Національне бюро) має розслідувати корупційні правопорушення, вчинені високопосадовими особами, а Державному бюро розслідувань (далі – ДБР) підслідні всі інші кримінальні правопорушення, вчинені частиною із цих суб'єктів, а саме державними службовцями категорії «А» (наприклад, заподіяння тілесних ушкоджень, зґвалтування, ДТП тощо). Це означає, що ДБР розслідує значно меншу кількість правопорушень, ніж Національне бюро.

Отже, Національне бюро – це державний правоохоронний орган, на який покладається обов'язок 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 посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених законом до підслідності Національного бюро, а також в інших справах, витребуваних до Національного бюро прокурором, що здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, а також працівниками Національного бюро, проводять старші детективи та детективи Національного бюро, а також оперативно-технічні підрозділи і підрозділи внутрішнього контролю [4].

Окремими обов'язками Національного бюро є такі: здійснення оперативно-розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також заходів в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів; здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також проведення досудового розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом; вжиття заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності Національного бюро, здійснення діяльності щодо зберігання коштів та іншого майна, на

яке накладено арешт; забезпечення на умовах конфіденційності та добровільності співпраці з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення [3].

Порядок реєстрації, обліку та розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, віднесені законом до підслідності Національного бюро, визначається Директором Національного бюро [4].

Отже, підслідність НАБУ (спеціалізація правоохоронного органу) визначена ч. 5 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України. Цією статтею передбачено, що детективи Національного бюро розслідують корупційні злочини, вчинені вищими посадовими особами, що кваліфіковані за статтями 191, 206², 209, 210, 211, 354, 364, 366¹, 368, 368², 369, 369², 410 КК України [5].

Законодавство деталізує перелік посадових осіб президентської, законодавчої, виконавчої та судової влади, а також осіб зі сфери державних фінансів та національної безпеки, які вчинили корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення. Вказані провадження відносяться до підслідності Національного бюро. Водночас ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» не обмежує цей перелік.

Національне бюро може розслідувати корупційні правопорушення, вчинені іншими службовими особами державних та правоохоронних органів, військових формувань, органів місцевого самоврядування, суб'єкта господарювання, у статутному капіталі якого частка державної або комунальної власності перевищує 50 відсотків, за умови, що розмір предмета злочину або розмір завданої ним шкоди в п'ятсот і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму. Отже, Національному бюро надана можливість займатися й невластивими функціями, тобто виявленням кримінальних правопорушень, які не є корупційними і вчинені не високопосадовцями (наприклад, керівниками найнижчих структурних підрозділів підприємств, установ, організацій, сільських, селищних рад тощо). Саме такі суб'єкти та вчинені ними злочини зазначені серед більшості закінчених детективами Національного бюро проваджень. Стосовно них були направлені до суду обвинувальні акти чи клопотання про закриття провадження.

Зауважимо, що детективи Національного бюро розслідують корупційні кримінальні провадження, якщо інші правоохоронні органи не розпочали розслідування цих проваджень до 30 листопада 2015 року. Водночас за директором Бюро та керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури залишається право на витребування окремих проваджень [6].

Що стосується діяльності ДБР, то слід зазначити, що воно є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції [7].

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 Національної 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 [8; 9, с. 518].

Висновки

Державне бюро розслідувань – це орган досудового розслідування, який наділений повноваженнями здійснювати розслідування корупційних правопорушень, які вирізняються такими характерними ознаками: ста-

тусом посадових осіб, які обвинувачуються у вчиненні злочинів (п. 4 ст. 216 КК України), та характером і тяжкістю правопорушень [10].

Попри 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 чітко не розмежовує компетенції різних правоохоронних органів, тому вони можуть розслідувати правопорушення, які віднесені до компетенції інших органів. Стаття 216 КПК України є досить громіздкою. На нашу думку, 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.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 18 квітня 2012 року № 10-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 26.10.2019 р.).
3. Suprun T. Grounds for Limiting Property Rights in the Application of Temporary Seizure of

Property in Criminal Proceedings / Tetiana Suprun, Tetiana Yatsyk, Victoria Shkelebei. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4. No. 1. P. 328–333. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/14882/Suprun_Grounds_for_Limiting_Property_Rights_in_the_Application.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

4. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 12 лютого 2015 року № 198-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 26.10.2019 р.).

5. Національне антикорупційне бюро України. Підслідність НАБУ. URL: <https://nabu.gov.ua/open-office/biblio/infographics/pidslidnist-nabu>.

6. Національне антикорупційне бюро України. Особи, підслідні НАБУ. URL: <https://nabu.gov.ua/open-office/biblio/infographics/osoby-pidslidni-nabu>.

7. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення: 26.10.2019 р.).

8. Державне бюро розслідувань. Підслідність. URL: <https://dbr.gov.ua/pidslidnist>.

9. Шкелебей В.А. Морально-етичні засади запобігання та протидії корупції в органах публічної влади. *Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки* : Міжнародна науково-практична конференція. 2017. С. 517–519.

10. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.

The article analyzed the main provocative factors that lead to the commission of corruption crimes on a large scale: 1) legal illiteracy of the population about corruption and corruption-related offences; 2) low level of salaries of civil servants, as well as persons equated with them; 3) unclear legislation regulating this issue; 4) delay with punishment of corrupt; 5) increasing the percentage of corruption in relations between the authorities and private entrepreneurs. The problem of the prosecution of corruption and corruption-related offences is highlighted, which consists in the unclear definition of the powers of all bodies specializing in the investigation of crimes of this category. This leads to a violation of the rules of investigation, delays the investigation process and undermines the authority of law enforcement agencies, which follows a decrease in public confidence in all State bodies. Attention is drawn to the need for criminal remedies to influence corruption and corruption-related offences, which are caused by the extent of damage caused by these offences, as they cause deterioration of the economic situation not only of individual actors in society, but also of the State as a whole. It was noted that in the system of law enforcement agencies, two independent subjects have been established to investigate criminal offences committed by high-ranking persons, judges, prosecutors and other law enforcement officials, with one difference – the National Anti-Corruption Bureau should investigate corruption offences committed by high-ranking persons, and the State Bureau of Investigation should investigate all other criminal offences committed by some of these entities, namely civil servants of category “A”. The problem of the distribution of competences between the SBI, NABU, the Security Service, investigators of bodies responsible for monitoring compliance with tax legislation, investigators of the National Police and the Specialized Anti-Corruption Prosecutor’s Office has been identified. This situation arises from the fact that article 216 of the Code of Criminal Procedure of Ukraine does not clearly define the competence of the various law enforcement agencies and they can investigate offences falling within the competence of other bodies. Article 216 of the Code of Criminal Procedure is rather cumbersome. It is proposed to highlight the jurisdiction of various law enforcement agencies in various articles and to describe them clearly. This would make it impossible to make mistakes with jurisdiction and competence issues.

Key words: prosecution, crimes in the sphere of official activity, corruption offences, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, State Bureau of Investigation.