



Олег Борисович ФЕРЕНЕЦЬ,
аспірант Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України (м. Київ),
unz@univer.km.ua

УДК 343.163

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРОКУРОРА У СФЕРІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ

Розкрито особливості реалізації кримінально-правових повноважень прокурором у сфері антикорупційної діяльності прокуратури, які переважно проявляються у процесуальному керівництві прокурором досудовим розслідуванням корупційних проваджень слідчими органів внутрішніх справ, органів безпеки, органів і підрозділів Державного бюро розслідувань та детективів Національного антикорупційного бюро України. З'ясовано, що нині прокурорський нагляд за додержанням законів здійснюється не у всій сфері боротьби з корупцією загалом (як це було раніше), а лише при проведенні оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства. Проаналізовано останні законодавчі зміни у правовому регулюванні прокурорської діяльності в антикорупційній сфері, які суттєво обмежили координаційну роль прокуратури щодо діяльності правоохоронних органів, звузивши межі координації до протидії кримінально караній корупції. Досліджено проблеми антикорупційної діяльності прокуратури у кримінальному процесі України, серед яких варто виділити особливості збору доказової бази щодо корупційних правопорушень; процес доведення вини суб'єктів корупційних злочинів, а саме одержувача неправомірної вигоди та особи, яка її надала; неможливість координації прокурором діяльності спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції поза межами кримінального процесу.



Ключові слова: прокуратура, антикорупційна діяльність, повноваження, протидія, корупція.

Трансформація соціально-економічної політики Української держави та її прагнення увійти до європейського державно-правового простору, зокрема, шляхом скасування візового режиму між Україною та ЄС визначають принципово нову систему пріоритетів у внутрішній та зовнішній політиці, нові критерії ефективності суспільного та державного розвитку. Однією з визначальних умов успішної реалізації євроінтеграційної політики виступає комплексна боротьба з корупцією на всіх рівнях владного апарату.

Євроінтеграційний вектор розбудови української державності та прийняття національним парламентом низки антикорупційних законів започаткувало новий етап антикорупційної реформи в нашій країні, яка співпала в часі з реформуванням органів прокуратури.

На жаль, у цілому намагання боротися з корупцією обмежуються епізодичними та тимчасовими спробами, за відсутності послідовних кроків, спрямованих на усунення причин і умов корупції та зводяться до ігнорування принципу невідворотності покарання винних за допущенні зловживання у вказаній сфері. Реальних результатів щодо викриття резонансних корупційних схем не спостерігається.

Вражаючий масштаб корупції, її високий рівень латентності, ступінь суспільної небезпечності зумовили необхідність пролонгації антикорупційної реформи в Україні та формування більш дієвого правоохоронного механізму для протидії цьому явищу, в якому прокуратура відіграватиме домінуючу роль.

Вказане обумовлює актуальність аналізу особливостей функціонування прокуратури України у сфері протидії кримінально караній корупції та підтверджує необхідність розробки нових науково обґрунтованих заходів реформування прокуратури з метою підвищення результативності її антикорупційної діяльності.

Теоретичною основою дослідження антикорупційної діяльності прокуратури стали праці відомих вітчизняних та зарубіжних фахівців, зокрема: В. С. Бабкової, Є. М. Блажівського, В. М. Гаращука, О. В. Головкина, І. Н. Грабець, Л. Р. Грицаєнко, Ю. М. Дьоміна, З. А. Загиней, М. В. Косюти, А. В. Линника, О. М. Литвака, О. М. Литвинова, Є. В. Невмержицького, І. С. Нуруллаєва, М. І. Руденко, Г. П. Середи, В. Я. Тація, М. І. Хавронюка, О. Н. Ярмиша та багатьох інших. У той же час на сучасному етапі динаміка розвитку як інституційної, так і функціональної складових суб'єктів у сфері протидії корупції зазнає швидких змін і перетворень, що вимагає постійного аналізу цих нововведень на науковому рівні та вироблення пропозицій щодо подальшого вдосконалення антикорупційної діяльності прокуратури.

Метою (завданням) статті є висвітлення існуючих проблем здійснення прокурором кримінально-правових повноважень у сфері протидії корупції, а також вироблення пропозицій щодо підвищення



ефективності антикорупційної діяльності органів прокуратури з урахуванням їх реформування та перебудови.

В умовах кардинальної реформи прокурорської системи основний акцент у прокурорській діяльності щодо протидії корупції зосереджується на повноваженнях прокурора у сфері кримінального процесу.

Водночас М. Руденко відмічає, що на прокуратуру покладено обов'язок здійснення нагляду за додержанням законів не у всій сфері боротьби з корупцією загалом (як це було раніше), а лише при проведенні оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства зокрема слідчими підрозділами:

- 1) органів внутрішніх справ;
- 2) органів безпеки;
- 3) органів і підрозділів Державного бюро розслідувань;
- 4) підрозділів детективів та підрозділів внутрішнього контролю

Національного антикорупційного бюро України, а також оперативнотехнічного підрозділу [1, с. 72].

В. М. Бабкова зазначає, що процесуальне керівництво слід розглядати як один із засобів реалізації прокурором функції нагляду за дотриманням законів органами розслідування, з урахуванням того, що в досліджуваних поняттях різниця полягає в наглядових повноваженнях прокурора, які, з одного боку, забезпечують відповідність кримінально-процесуальної діяльності органів досудового розслідування завданням кримінального судочинства, наведеним у ст. 2 КПК України, а з іншого — забезпечують дотримання вимог закону в кримінальному провадженні [2, с. 72].

У свою чергу Є. М. Блажівський, І. М. Козьяков та О. М. Толочко стверджують, що процесуальне керівництво досудовим розслідуванням є напрямом діяльності прокурора, який здійснюється з використанням владно-розпорядчих повноважень з організації законності порушення кримінальних справ, визначення найбільш ефективних напрямів проведення досудового розслідування, активізації зусиль органів дізнання та досудового розслідування, спрямованих на повне, всебічне, об'єктивне й достовірне встановлення обставин, що підлягають доказуванню у кримінальній справі, та забезпечення дотримання в процесі розслідування вимог законодавства [3, с. 176].

Нормативною основою кримінально-процесуальної антикорупційної діяльності прокуратури, перш за все, є положення ст. 36 КПК України.

Так, відповідно до чинного кримінального процесуального законодавства України саме на прокурора покладаються обов'язки організації процесу досудового розслідування, визначення його напрямків, координація проведення процесуальних дій, сприяння створенню умов для нормального функціонування слідчих, забезпечення дотримання під час кримінального провадження вимог законів України.



Як зазначає М. Руденко, наділення прокурора в досудовому розслідуванні правом на здійснення процесуального керівництва владними суб'єктами органів дізнання і досудового слідства — це об'єктивна закономірність, що має під собою міцну законодавчу базу, підтверджену системним тлумаченням норм КПК України. Вказана функція є обов'язковою і незаперечною. Без її наявності і реалізації не може бути виконане жодне із завдань досудового розслідування — важливої і необхідної стадії кримінального провадження [5, с. 167].

На думку О. Баганця, прокурор (процесуальний керівник) в умовах сьогодення — активний учасник (організатор) процесу досудового розслідування і несе відповідальність за всі рішення, дії чи бездіяльність дізнавача та слідчого. Тобто він не є посадовою особою, яка наглядає за досудовим розслідуванням, умовно кажучи, як стороння особа [6, с. 7].

У той же час, як слушно наголошує М. Руденко, слідчий несе відповідальність лише за законність та своєчасність здійснення процесуальних дій на стадії досудового розслідування, він позбавлений будь-яких засобів для безпосереднього відстоювання власного внутрішнього переконання перед судом, не бере участі в судовому провадженні, не наділений правом на оскарження незаконних судових рішень. Більше того, він перебуває в залежності від керівника органу досудового розслідування, прокурора та слідчого судді, які здійснюють різні форми контролю (нагляду) за його процесуальною діяльністю [7, с. 19].

Враховуючи це, законодавець переніс основну відповідальність за результати розслідування кримінального правопорушення на прокурора, зобов'язавши його забезпечити швидке, повне та неупереджене розслідування правопорушення. Якісно нова роль щодо забезпечення законності в кримінальному провадженні визначена для прокурора як сильного і незалежного його учасника, рушійної сили кримінального процесу.

Разом з тим реалії сьогодення вказують на те, що виконання головного завдання кримінального судочинства — здійснення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду за умови додержання прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження правоохоронними органами — не забезпечується [8, с. 32].

Загалом, правоохоронними органами у 2015 році направлено до суду 942 кримінальні провадження про одержання неправомірної вигоди, що на 9,2 % менше, ніж у 2014 році. Для порівняння у 2016 році вже направлено 1 781 обвинувальний акт по кримінальних корупційних правопорушеннях, що майже більше на 100 %, із них тільки Генеральна прокуратура України направила 873, або майже 50 % із загальної кількості обвинувальних актів [9].

Насторожує збільшення проваджень, направлених до судів для вирішення питання про звільнення осіб від кримінальної відповідальності (якщо у 2014 році таких справ було 25, то в 2015 році



— 47, тобто майже вдвічі більше), що може свідчити про погіршення якості проведення досудового розслідування в цій категорії справ, що змушує правоохоронців іти на компроміс з особами, які вчинили ці злочини [10, с. 53].

Вбачається, що таке погіршення стану боротьби з корупцією правоохоронними структурами сталося в результаті суттєвого обмеження за Законом України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. координації діяльності прокурором правоохоронних органів у сфері протидії злочинності.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» керівники органів прокуратури, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Однак на цьому напрямі боротьби з корупцією виникає серйозна правова проблема, що полягає в неможливості координації прокурором діяльності спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції поза межами кримінального процесу. Нагадаємо, що згідно зі ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори з метою підвищення ефективності протидії злочинності та корупції координували діяльність правоохоронних органів з питань протидії злочинності та корупції. Тобто корупція розглядалась законодавцем як самостійний об'єкт координаційної діяльності поряд зі злочинністю, а відповідно координаційні повноваження поширювались і на ту її частину, яка пов'язана з адміністративними корупційними правопорушеннями. Що стосується ч. 2 ст. 25 Закону України «Про прокуратуру», то нині корупція виступає об'єктом координаційної діяльності виключно в її злочинних формах, встановлених Кримінальним кодексом України.

Отже, законодавець вивів із координаційної компетенції прокуратури тих суб'єктів, які діють поза межами кримінального переслідування: Національне агентство з питань запобігання корупції, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики і т.д. Фактично це може призвести до розбалансування системи протидії корупції та неузгодженостей дій окремих антикорупційних інституцій і, як наслідок, погіршення стану законності та правопорядку в державі.

Втім, прокуратура залишається ключовим елементом системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, що підтверджується такими статистичними даними. Так, у 2016 році Генеральна прокуратура України направила до суду найбільше обвинувальних актів щодо кримінальних корупційних правопорушень — 871, Національна поліція — 839, Національне антикорупційне бюро України — 42 [9].

Як видно, до вказаної системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, крім органів прокуратури, входять також органи Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції



(абз. 13 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»). При цьому перелік правоохоронних органів у сфері протидії злочинності є дещо ширшим за перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. До перших відповідно до законодавства також належать Служба безпеки України та Державне бюро розслідувань, хоча вони необґрунтовано не зазначені у Законі України «Про запобігання корупції».

Згідно з абз. 9 ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності є загрозою національній безпеці України у сфері її державної безпеки. Відповідно до компетенції підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України забезпечують виявлення та припинення корупційних правопорушень. Тому вбачається, що СБУ в більш широкому контексті забезпечення національної безпеки здійснює організаційні та практичні заходи, спрямовані на нейтралізацію корупційних ризиків і загроз.

Що стосується Державного бюро розслідувань, то чинне законодавство, а саме ст. 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» свідчать, що цей орган є новою державною антикорупційною структурою, й теж націлений протидіяти корупції.

З огляду на це, пропонується у Законі України «Про запобігання корупції» розширити перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, й закріпити серед них такі правоохоронні органи, як: Служба безпеки України та Державне бюро розслідування.

Однією із ключових проблем антикорупційної діяльності прокуратури у кримінальному процесі виступає специфічний характер формування доказової бази щодо корупційних злочинів. Фактично єдиним джерелом одержання речових доказів у межах кримінального провадження виступають результати негласних слідчих (розшукових) дій (НСРД), таких, як: спостереження за особою, річчю або місцем (ст. 269 КПК України), аудіо-, відеоконтроль місця (ст. 270 КПК України), контроль за вчиненням злочину (ст. 271 КПК України) та ін. Однак згідно з ч. 3 ст. 214 КПК України здійснення досудового розслідування, в тому числі і НСРД, до внесення відомостей до ЄРДР заборонено, що обумовлює в переважній більшості випадків втрату доказового матеріалу, оскільки на цей момент злочин уже вчинено і латентний характер корупції унеможливує фіксування її слідів.

Поза межами кримінального провадження основний акцент у збиранні речових доказів зосереджено на оперативно-розшуковій діяльності. Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», підставами для проведення ОРД є, зокрема, наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, яка потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, про злочини, що готуються, чи осіб, які готують вчинення злочину. Така діяльність у сфері корупції здійснюється підрозділами Національного антикорупційного бюро, Служби безпеки



України та Міністерства внутрішніх справ. Однак у низці випадків, як свідчить узагальнення практики органів прокуратури, у зв'язку з існуванням корупційних чинників усередині самих цих підрозділів, вони не надають інформацію до органів досудового розслідування або надають її в неповному чи недостовірному вигляді чи в неналежні строки.

Вивчення практики органів прокуратури вказує й на зворотну сторону ускладненості формування доказової бази щодо корупційних діянь. Нею є той факт, що в гонитві за кількісними показниками слідчі органи, не маючи прямих доказів вини особи, притягають її до кримінальної відповідальності лише на підставі опосередкованих свідчень вини або взагалі незаконним шляхом. Не є виключенням серед потерпілих від подібного свавілля правоохоронців і працівники самих правоохоронних органів.

Що стосується суб'єктів корупційних злочинів, а саме одержувача неправомірної вигоди та особи, яка її надала, то процес доведення їх вини досить часто більшою мірою спирається на показання свідків, які можуть змінювати їх під впливом позаправових чинників. До 12 лютого 2015 р. у складі ст. 369 КК України існувала ч. 5, що надавала можливість особі, яка пропонувала, обіцяла чи надала неправомірну вигоду, бути звільненою від кримінальної відповідальності, якщо стосовно неї були вчинені дії щодо вимагання вигоди і після своїх злочинних дій вона до повідомлення їй про підозру у вчиненні нею злочину добровільно заявила про те, що сталося, органу, службова особа якого згідно із законом має право повідомляти про підозру. По суті, ця норма мотивувала суб'єкта злочину викривати одержувачів неправомірної вигоди, що інтенсифікувало процес подолання корупції. Однак Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12 лютого 2015 р. цю норму було виключено.

Деякою мірою скасування можливості звільнення від кримінальної відповідальності суб'єкта злочину, передбаченого ст. 369 КК України, компенсується введенням у вітчизняне правове поле інституту викривачів. Згідно з ч. 1 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції» викривач — це особа, яка за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною, повідомляє про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою. Аналізованим Законом передбачено також механізми надання гарантій захисту викривачів, однак немає жодної норми щодо матеріального стимулювання їх діяльності. Тому видається доцільно за прикладом США створити механізм заохочення викривачів корупційних діянь, з метою чого передбачити в бюджеті прокуратури окрему статтю на винагороду особам, які обґрунтовано свідчать про вчинення корупційних правопорушень.



Таким чином, у зв'язку з реформою органів прокуратури та динамічним розвитком антикорупційного законодавства на сучасному етапі кримінально-правові повноваження прокурора у сфері антикорупційної діяльності прокуратури набули якісно нового змісту.

Серед актуальних проблем антикорупційної діяльності прокуратури у кримінальному процесі України варто виділити особливості збору доказової бази щодо корупційних правопорушень та процес доведення вини суб'єктів корупційних злочинів, а саме одержувача неправомірної вигоди та особи, яка її надала; неможливість координації прокурором діяльності спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції поза межами кримінального процесу.

Вищевказане свідчить про необхідність подальшого удосконалення кримінально-правових повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів під час провадження досудового слідства в корупційних провадженнях.

Список використаних джерел

1. Руденко М. Органи прокуратури України як спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції: теорія, новації, шляхи оптимізації // Право України. 2015. № 6. С. 70–76.
2. Бабкова В. М. Проблеми здійснення прокурором наглядових повноважень у формі процесуального керівництва під час проведення досудового розслідування // Вісник Національної академії прокуратури України. 2012. № 3. С. 71–73.
3. Актуальні питання кримінального процесу України / Є. М. Блажівський, І. М. Козьяков та О. М. Толочко та ін. ; за заг. ред. Є. М. Блажівського. К. : Національна академія прокуратури України; Центр учбової літератури, 2013. 304 с.
4. Коробко Ю. Сутність та види процесуальних повноважень прокурора у досудовому кримінальному провадженні // Вісник прокуратури. 2015. № 11. С. 37–47.
5. Руденко М. Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням як нова функція прокуратури України // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2014. № 1. С. 160–168.
6. Баганець О. Недоступна прокуратура: деякі міркування щодо оприлюдненого проекту Закону «Про прокуратуру», розробленого Адміністрацією Президента України // Юридичний вісник України. 2013. № 42. С. 6–7.
7. Руденко М., Дунас Т. Нові антикорупційні інституції та прокуратура. Питання понятійної визначеності // Вісник прокуратури. 2015. № 9. С. 16–24.
8. Данильченко Ю. Нагляд за досудовим розслідуванням. Проблемні питання // Вісник прокуратури. 2015. № 12. С. 29–37.
9. Результати діяльності органів прокуратури за 2016 рік / Генеральна прокуратура України. URL : <https://goo.gl/7v2HrG>.



10. Баганець О. В. Проблеми протидії корупційним злочинам в умовах реформування органів прокуратури // Прокуратура України в умовах європейської інтеграції : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2016 р.). К. : Національна академія прокуратури України, 2016. 334 с.

Надійшла до редакції 07.03.2017

Ференец О. Б. Уголовно-правовые полномочия прокурора в сфере антикоррупционной деятельности прокуратуры

Раскрыты особенности реализации уголовно-правовых полномочий прокурором в сфере антикоррупционной деятельности прокуратуры, которые в основном проявляются в процессуальном руководстве прокурором досудебным расследованием коррупционных производств следователями органов внутренних дел, органов безопасности, органов и подразделений Государственного бюро расследований и детективов Национального антикоррупционного бюро Украины. Выяснено, что в настоящее время прокурорский надзор за соблюдением законов осуществляется не во всей сфере борьбы с коррупцией в целом (как это было раньше), а лишь при проведении оперативно-розыскной деятельности, дознания и досудебного следствия. Проанализированы последние законодательные изменения в правовом регулировании прокурорской деятельности в антикоррупционной сфере, которые существенно ограничили координационную роль прокуратуры в деятельности правоохранительных органов, сузив границы координации до противодействия уголовно наказуемой коррупции. Исследованы проблемы антикоррупционной деятельности прокуратуры в уголовном процессе Украины, среди которых стоит выделить особенности сбора доказательной базы коррупционных правонарушений и процесс доказывания вины субъектов коррупционных преступлений, а именно получателя неправомерной выгоды и лица, которое ее предоставило; невозможность координации прокурором деятельности специально уполномоченных субъектов противодействия коррупции за пределами уголовного процесса.

Ключевые слова: прокуратура, антикоррупционная деятельность, полномочия, противодействие, коррупция.



Ferenets, O. B. Criminal and Legal Powers of the Prosecutor in the Sphere of Anti-Corruption Activity of Prosecutor's office

In article features of realization of criminal and legal powers by the prosecutor in the sphere of anti-corruption activity of prosecutor's office which are generally shown in the procedural leadership of the prosecutor of pre-judicial investigation of corruption processes by investigators of law-enforcement bodies, security service, bodies and divisions of the State bureau of investigations and detectives of National anti-corruption bureau of Ukraine are revealed. It is found out that now public prosecutor's supervision of compliance with laws is exercised not in all spheres of fight against corruption in general (as it was earlier), but only when carrying out operational search activity, inquiry and a pretrial investigation. The last legislative changes in legal regulation of public prosecutor's activity in the anti-corruption sphere have significantly limited a coordination role of prosecutor's office in activity of law enforcement agencies are analysed, having narrowed coordination borders before counteraction of penal corruption. Problems of anti-corruption activity of prosecutor's office in criminal trial of Ukraine necessary to distinguish: features of collecting evidential base in corruption offenses and process of proof of fault of subjects of corruption crimes, namely the recipient of illegal benefit and the person who has provided it; impossibility of coordination by the prosecutor of activity of specially authorized subjects of anti-corruption outside criminal trial.

Keywords: prosecutor's office, anti-corruption activity, powers, counteraction, corruption.

