

**ДЕНИСЕНКО Г.В.,**  
Голова ВВРЮ, доктор філософії права, президент ВВРЮ,  
адвокат, науковий співробітник КНУ імені Тараса Шевченка,  
член ГР при Міністерстві юстиції України

**ДЕНИСЕНКО В.В.,**  
бакалавр права КНУ імені Тараса Шевченка

---

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРОВЕДЕННЯ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ДЕТЕКТИВАМИ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ ЩОДО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

## ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕТЕКТИВАМИ НАЦИОНАЛЬНОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО БЮРО УКРАИНЫ КАСАТЕЛЬНО ПРЕЗИДЕНТА УКРАИНЫ

## SPECIFIC ASPECTS OF PRE-DEVELOPMENT OF DETAILS OF THE UKRAINE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU ON THE PRESIDENT OF UKRAINE

**Анотація:** у статті досліджено окремі аспекти проведення розслідування детективами Національного антикорупційного бюро України щодо Президента України. Здійснено правовий аналіз чинних нормативно-правових актів та науково-теоретичних джерел з цього питання. В результаті дослідження на підставі комплексного, всебічного, наукового аналізу виявлено низку проблем теоретичного та практичного характеру та розглянуто комплекс рекомендацій щодо їх вирішення.

**Ключові слова:** національне антикорупційне бюро, розслідування щодо Президента України, детективи НАБУ.

**Аннотация:** в статье исследованы отдельные аспекты проведения расследования детективами Национального антикоррупционного бюро Украины относительно Президента

Украины. Осуществлен правовой анализ действующих нормативно-правовых актов и научно-теоретических источников по данному вопросу. В результате исследования, на основании комплексного, всестороннего, научного анализа выявлен ряд проблем теоретического и практического характера и рассмотрен комплекс рекомендаций относительно их решения.

**Ключевые слова:** национальное антикоррупционное бюро, расследование касательно Президента Украины, детективы НАБУ.

**Annotation:** the research paper studies some aspects of the investigation by detectives of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine regarding the President of Ukraine. A legal analysis of current of current regulatory acts as well as scientific and theoretical sources on the subject was carried out. Through an integrated, comprehensive and scientific analysis, the study resulted in identification of a number of problems of theoretical and practical nature and considering a set of recommendations for their solution.

**Key words:** national anti-corruption bureau, investigation into the President of Ukraine, detectives of NABU.

**Вступ.** З кожним днем усе більшої гостроти набуває проблема розвитку корупції на теренах нашої держави. Особливої актуальності набуває це питання в умовах євроінтеграційного курсу України. На жаль, повністю подолати це явище досить важко, але зменшення проявів корупції дозволить країні перебудувати діючий порядок взаємовідносин в органах державної влади та суспільстві загалом. Саме тому однією з вимог Європейської комісії для лібералізації візового режиму України з Європейським Союзом був початок роботи Національного антикорупційного бюро України. Адже складовою успішного реформування країни є загальнодержавна політика боротьби з корупцією. Неабияке значення сьогодні має питання корупційності глави держави. Особливої актуальності це питання набуває саме сьогодні в умовах «офшорного скандалу» щодо діючого Президента України П. Порошенка. Чинне ж законодавство України не виокремлює конкретні органи, які можуть притягнути Президента України до кримінальної відповідальності, що є серйозною прогалиною.

**Аналіз літературних даних та поста-новка проблеми.** Авторами встановлено, що незважаючи на важливість діяльності Національного антикорупційного бюро розслідування стосовно Президента України, норми національного законодавства містять чимало колізій і прогалин, тому, безпе-

речно, потребують вдосконалення. Окремі аспекти досудового розслідування детективами Національного антикорупційного бюро України щодо Президента України є об'єктом наукових досліджень. Проте вони мають обмежений характер і на сьогодні все ще залишається багато дискусійних питань. Комплексні дослідження цього питання відсутні, а отже є необхідність подальшого вивчення та переосмислення.

**Метою наукової статті** є аналіз окремих аспектів досудового розслідування детективами Національного антикорупційного бюро України щодо Президента України, дослідження проблемних питань, узагальнення та формування теоретичних положень і практичних висновків, вироблення рекомендацій стосовно вдосконалення правового регулювання. З огляду на мету, авторами були сформувані завдання: з'ясувати поняття, призначення Національного антикорупційного бюро України, дослідити проблеми правового регулювання окремих аспектів досудового розслідування детективами Національного антикорупційного бюро України щодо Президента України та запропонувати комплекс рекомендацій щодо їх вирішення.

**Результати досліджень.** Авторами встановлено, що сучасний етап реформування державного управління в Україні відзначається посиленням процесів боротьби з корупцією, так,

зокрема, в частині вдосконалення нормативно-правового та інституційного забезпечення. Наприкінці 2014 року Верховна Рада України прийняла пакет антикорупційних законів, якими передбачалося введення низки змін та новел до чинного антикорупційного законодавства. Одним із нововведень є утворення Національного антикорупційного бюро України як спеціалізованого антикорупційного органу України [14, с. 52].

Указом Президента України № 217/2015 від 16 квітня 2015 року на виконання Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (ухвалений Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року) утворено Національне антикорупційне бюро України. На сьогодні існує ціла низка законопроектів, покликаних удосконалити прийнятий Закон. Проте, на думку деяких науковців, ці зміни не усувають наявні прогалини, а в окремих випадках навіть погіршують правове регулювання в цій сфері [21, с. 145].

Уперше в історії України керівник державного правоохоронного органу був обраний у результаті відкритого конкурсу. Переможцем став Артем Ситник, який був призначений Директором Національного антикорупційного бюро України Указом Президента України Петра Порошенка № 218/2015 від 16 квітня 2015 року. Всі працівники Бюро (за винятком заступників Директора) призначаються на посади за результатами відкритого конкурсу. Суспільний контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро здійснюється найбільш авторитетними громадськими діячами, які обираються рейтинговим інтернет-голосуванням до Ради громадського контролю. Діючий склад Ради було обрано 5 червня 2015 року [12].

Національне антикорупційне бюро України (далі Національне бюро) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопору-

шень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [3].

Однією з основних прогалин Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», на нашу думку, є прогалина в частині правового регулювання розслідування щодо Президента України. Адже з положень цього нормативно-правового акту можна дійти висновку про те, що чинний президент не є підслідною НАБУ особою відповідно до законодавства України. Зокрема, відповідно до чинного законодавства Національне антикорупційне бюро України не має повноважень розпочинати щодо чинного Президента досудове розслідування. Як повідомляє прес-служба бюро, відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та Кримінального процесуального кодексу України підслідними бюро є вищі посадові особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема президент України, повноваження якого припинено. Про це заявили у НАБУ у відповідь на запити ЗМІ, чи буде Національне антикорупційне бюро України розслідувати зазначене в матеріалах про «панамські офшори» [11].

Так, відповідно до ч. 4 ст. 216 КПК України «слідчі органів державного бюро розслідувань здійснюють досудове розслідування злочинів: 1) вчинених Президентом України, повноваження якого припинено...» [5].

Відповідно до ч. 5 ст. 216 КПК України детективи Національного антикорупційного бюро України здійснюють досудове розслідування злочинів, передбачених статтями 191, 206–2, 209, 210, 211, 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 364, 366–1, 368, 368–2, 369, 369–2, 410 Кримінального кодексу України, якщо наявна хоча б одна з таких умов: 1) злочин вчинено: Президентом України, повноваження якого припинено.

Спробою усунути вказану проблему є законопроект № 4448, зареєстрований

14.04.2016, який вніс народний депутат І.В. Мосійчук. Згідно з даними ЗМІ депутатам пропонують внести зміни щодо проведення досудового розслідування детективами Національного антикорупційного бюро України стосовно Президента України [7].

Відповідно до положень законопроекту «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо проведення досудового розслідування детективами Національного антикорупційного бюро стосовно Президента України» пропонується внести зміни до Кримінального процесуального кодексу України.

Зокрема, запропоновано у статті 216 абзац перший пункту першого частини п'ятої викласти у наступній редакції: «1) злочин вчинено: Президентом України, народним депутатом України, Прем'єр-міністром України, членом Кабінету Міністрів України, першим заступником та заступником міністра, Головою Національного банку України, його першим заступником та заступником, членом Ради Національного банку України, Секретарем Ради національної безпеки і оборони України, його першим заступником та заступником».

Проте відповідно до ст. 105 Конституції України Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень. Згідно з п. 1.1. Рішення Конституційного Суду України від 10.12.2003 положення частини першої статті 105 Конституції України треба розуміти так, що Президент України на час виконання повноважень не несе кримінальної відповідальності, проти нього не може бути порушена кримінальна справа [17]. Тому прийняття цього законопроекту можливе лише за умови приведення у певну відповідність положень вказаних нормативно-правових актів. Інакше такі дії спричинять ще більшу плутанину. У ч. 2 ст. 105 Конституції України зазначено, що звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки

Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту [1]. Відповідно до тлумачень КСУ Положення частини першої статті 111 Конституції України треба розуміти так, що конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи [17].

Модель українського антикорупційного бюро запозичена з досвіду країн, де успішно діють аналогічні органи і дуже схожа на сингапурську БРКД, в якій формування антикорупційних органів здійснюється президентом, а на працівників накладено багато обмежень і заборон як у роботі, так і в позаробочий час. Однак місто-держава Сингапур попри успіхи в боротьбі з корупцією і перетворення на один із світових фінансових центрів не йде в порівняння з Україною, яка переважає його за чисельністю управлінського апарату, територією країни, де центру не так просто контролювати регіони [9, с. 175]. БРКД діє на підставі Розділу 241 Закону «Про запобігання корупції», який надає повноваження з проведення розслідування. БРКД є незалежним державним органом. До його функцій входить проведення розслідування і попередження корупції у державному та приватному секторах Сингапуру. БРКД проводить розслідування правопорушень, на які поширюється Закон «Про запобігання корупції», а повноваження з кримінального переслідування зберігаються за Генеральним прокурором. Незважаючи на те, що відповідно до цього Закону основна функція БРКД полягає у розслідуванні справ про корупцію, воно також має право ініціювати розслідування будь-якого іншого важкого кримінального правопорушення, яке було виявлене під час проведення розслідування справи про корупцію. БРКД підпорядковується безпосередньо Канцелярії Прем'єр-міністра. Очолює Бюро Директор, який прямо підзвітний Прем'єр-міністрові. Наскільки відомо,

при Бюро не існує жодних зовнішніх консультативних або спостережних органів, які б здійснювали нагляд за його діяльністю [18].

Варто взяти до уваги й досвід Хорватії. Управління з припинення корупції та організованої злочинності – УПКОЗ (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta – USKOK) було створено в 2001 році як спеціалізований орган у структурі Державної прокуратури Хорватії, який здійснює керівництво розслідуванням поліцією злочинів, пов'язаних з корупцією та організованою злочинністю, а також кримінальне переслідування у цих справах. Перелік злочинів, що належать до юрисдикції УПКОЗ, прямо визначений в законі. До завдань Управління входять збирання даних, функції з розслідування, кримінального переслідування та запобігання корупції. УПКОЗ відповідає за міжнародне співробітництво та обмін інформацією у складних справах. З організаційного погляду УПКОЗ є автономною службою кримінального переслідування в структурі Генеральної прокуратури [18].

Зважаючи на те, що феномен корупції ускладнюється багатьма факторами, властивими певній країні та зумовленими специфікою менталітету, географічним положенням, демографічним розвитком тощо, важко однозначно вказати на оптимальну модель антикорупційного органу, наприклад, для України. Звичайно, можна і треба враховувати наявний досвід інших країн у формуванні та діяльності спеціалізованого антикорупційного органу. Однак будь-який досвід є індивідуальним, а тому його потрібно переймати з певним ступенем адаптації до індивідуальних умов України, зокрема і з урахуванням негативного досвіду діяльності антикорупційного органу [14, с. 55].

Створення Національного антикорупційного бюро України загалом відповідає виконанню зобов'язань України, передбачених міжнародними антикорупційними актами. Обрана Україною модель спеціалізованого антикорупційного

органу також загалом відповідає стану корупції в країні та завданням, які стоять перед НАБУ на шляху подолання масштабної корупції. Однак викликає занепокоєння той факт, що окремі положення Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» суперечить Конституції України. Очевидно, що необхідно терміново виправити низку юридично-технічних вад нового Закону, адже несвоєчасне вирішення зазначених проблем може піддати сумніву легітимність новоутвореного антикорупційного органу [14, с. 56].

Як відомо зі ЗМІ, станом на квітень аналітичні центри спецпрокуратури і НАБУ отримали доручення опрацювати матеріали щодо офшорного скандалу. За їхніми результатами буде вирішено питання про відкриття кримінального провадження. За словами антикорупційного прокурора, вирішується питання про внесення відомостей до ЄРДР для початку кримінального провадження. Хоча спочатку і НАБУ, і ГПУ заявили про свою некомпетентність в цьому питанні [6].

Беручи до уваги зазначене, цілком погоджуємося з думкою І.В. Мосійчука щодо доречності прийняття запропонованим ним змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо проведення досудового розслідування детективами Національного антикорупційного бюро щодо Президента України, адже вважаємо її обгрунтованою.

Що стосується безпосередньо порядку відкриття кримінального провадження та особливостей здійснення досудового розслідування детективами НАБУ щодо Президента України, то ні чинний кримінальний процесуальний закон, ні Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» не містять відповідних положень. На нашу думку, таку законодавчу прогалину слід якнайшвидше усунути шляхом внесення відповідних змін та доповнень.

**Висновки.** Викладене вище дозволяє дійти висновку, що чинне національне

законодавство щодо досудового розслідування детективами Національного антикорупційного бюро України щодо Президента України містить чимало колізій та прогалин, а тому потребує вдосконалення. Зокрема, вбачається за необхідне законодавчо закріпити в нормах національного права положення щодо підслідності не лише Президента України, повноваження якого припинено, а й діючого Президента України.

Тому на сьогодні необхідним є прийняття законопроекту № 4448 «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо проведення досудового розслідування детективами Національного антикорупційного бюро щодо Президента України».

Відповідно до положень законопроекту «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо проведення досудового розслідування детективами Національного антикорупційного бюро щодо Президента України» пропонується у статті 216 КПК України абзац перший пункту першого частини п'ятої викласти у наступній редакції: «1) злочин вчинено: Президентом України, народним депутатом України, Прем'єр-міністром України, членом Кабінету Міністрів України, першим заступником та заступником міністра, Головою Національного банку України, його першим заступником та заступником, членом Ради Національного банку України, Секретарем Ради національної безпеки і оборони України, його першим заступником та заступником».

Доречно буде внести відповідні зміни й до чинного Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». Зокрема, пропонуємо внести до зазначеного нормативно-правового акта статтю щодо підслідності у новій редакції, враховуючи зміни, запропоновані вказаним вище законопроектом, а також зміни в частині правового регулювання щодо створення та підпорядкованості НАБУ, враховуючи позитивний закордонний досвід. Адже, на нашу

думку, ідея притягнення до кримінальної відповідальності Президента України НАБУ як органом, який ним же створюється, є недостатньо вдалою та продуманою.

Не слід забувати, що прийняття зазначених змін вимагає також приведення у відповідність норм нової редакції Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та ст. 216 КПК України з іншими нормативно-правовими актами щодо кримінальної відповідальності Президента України. Адже відповідно до Конституції України та Рішення Конституційного Суду України чинний Президент України не може бути притягнений до кримінальної відповідальності. Остання можлива лише за умови імпичменту Президента України в порядку, передбаченому чинним національним законодавством України. Зважаючи на певну колізію норм законопроекту «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо проведення досудового розслідування детективами Національного антикорупційного бюро стосовно Президента України» та Конституції України, необхідно буде внести відповідні зміни й до Основного Закону нашої держави.

Також вважаємо за доречне на законодавчому рівні чітко визначити конкретні органи, компетентні притягувати до кримінальної відповідальності главу держави, порядок відкриття кримінального провадження та особливості здійснення досудового розслідування детективами НАБУ щодо Президента України шляхом розробки законопроекту про внесення змін до комплексу нормативно-правових актів.

Вказані заходи сприятимуть підвищенню ефективності застосування національних норм щодо боротьби з корупцією в органах державної влади України.

Слід зауважити, що правове регулювання розслідування детективами Національного антикорупційного бюро України щодо Президента України потребує подальших наукових досліджень.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141
2. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14. 10. 2014 № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.
3. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.
4. Закон України «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18.10.2006. *Урядовий кур'єр*. 2006. № 210.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. СТ. 88.
6. Антикорупційна прокуратура та НАБУ вже вивчають «панамські документи». URL: <http://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/19945.html>
7. Депутатам пропонують внести зміни щодо проведення досудового розслідування детективами Національного антикорупційного бюро України стосовно Президента України. URL: <http://www.zakonoproekt.org.ua/Deputatam>.
8. Зауваження до проекту Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України». URL: <http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52186&pf3540>
9. Кручок А. Б. Національне антикорупційне бюро України: проблемні питання діяльності. *Молодий вчений*. 2015. № 56. С. 174–177.
10. НАБУ не має повноважень розпочинати щодо чинного президента розслідування – заява. URL: <http://www.radiosvoboda.org/a.html>
11. НАБУ не може розслідувати офшори Порошенка. Інших вивчає. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/04/4/7104348/>
12. Національне антикорупційне бюро України. Звіт. Серпень 2015–лютий 2016. URL: <https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reportsite.pdf>
13. Національне антикорупційне бюро України. Офіційний сайт. URL: <https://nabu.gov.ua>
14. Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. *Збірник наукових праць. «Ефективність державного управління»*. 2015. № 43. С. 52–57.
15. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо проведення досудового розслідування детективами Національного антикорупційного бюро стосовно Президента України» від 14.04.2016. URL: [http://www.zakonoproekt.org.ua/jasnjuvaljna\\_zapyska](http://www.zakonoproekt.org.ua/jasnjuvaljna_zapyska)
16. Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо проведення досудового розслідування детективами Національного антикорупційного бюро стосовно Президента України» від 14.04.2016. URL: [http://www.zakonoproekt.org.ua/viewhtm.asp\\_Zakonu\\_14\\_04\\_2016](http://www.zakonoproekt.org.ua/viewhtm.asp_Zakonu_14_04_2016)
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканості та імпідменту Президента України) від 10.12.2003.
18. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>
19. Україна заняла 142-е место в рейтинге восприятия коррупции. URL: <http://apostrophe.com.ua/news/society/2014-1203/ukraina-zanyala-142-e-mesto-v-reytinge-vostryatiyakorrupsii/9054>