

## РОЗДІЛ 11

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 343.13

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-4/98>

### ЩОДО ОКРЕМИХ КРИТЕРІЇВ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РОЗСЛІДУВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНІВ

### CONCERNING CERTAIN CRITERIA FOR IMPROVING THE EFFICIENCY OF INVESTIGATING CORRUPTION CRIMES

**Пожар В.Г., к.ю.н., доцент кафедри кримінального процесу,  
детективної та оперативно-розшукової діяльності**  
*Національного університету «Одеська юридична академія»*

**Мандриченко Ж.В., к.ю.н., доцент кафедри кримінального процесу,  
детективної та оперативно-розшукової діяльності**  
*Національного університету «Одеська юридична академія»*

У статті було розглянуто сучасний рівень корупції в Україні, а також недостатність прикладених сил у боротьбі з нею. Зазначено, що питання ефективного боротьби з корупцією є комплексним і включає в себе багато елементів, які пов'язані з правовою культурою, правовими традиціями, економічним благополуччям населення, суспільною оцінкою корупційних проявів, простотою законодавства, передбаченою кримінальною відповідальністю і також діяльністю правоохоронних органів щодо притягнення винних осіб до передбаченої законом відповідальності.

У статті досліджено особливості функціонування правоохоронних органів щодо притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності, а також засоби для ефективного розслідування корупційних злочинів.

Було проаналізовано створення трьох антикорупційних органів в Україні, таких як: НАБУ, САП і ВАКС. Розглянуті позитивні аспекти функціонування відповідних органів, а також можливі проблеми, які можуть виникати у роботі відповідних органів. Було вказано на наявність взаємозв'язку між роботою НАБУ, САП і ВАКС, а також на залежність ефективної роботи одних від ефективної роботи інших органів.

Додатково дослідили наявні критерії ефективного досудового розслідування. Було приділено увагу кримінально-процесуальному критерію ефективності досудового розслідування в контексті роботи НАБУ. В рамках відповідного критерію були виділені окремі аспекти, які забезпечують більш ефективну роботу НАБУ в цілому і детективів щодо реалізації покладених на них функцій. Це такі аспекти як: особливість кримінального процесуального статусу детектива НАБУ; співвідношення кількості кримінальних проваджень з штатною кількістю детективів; залежність реалізації повноважень щодо розслідування кримінальних проваджень від прокурорів САП; особливість процесуального статусу викривача; наявність мотивованих до боротьби з корупцією керівників. В процесі дослідження було визначено їх вплив на ефективне розслідування корупційних злочинів, а також запропоновані окремі пропозиції щодо вдосконалення законодавства для підвищення ефективності розслідування корупційних злочинів.

**Ключові слова:** досудове розслідування, корупція, корупційні злочини, ефективне розслідування, слідчий, детектив, НАБУ, САП.

The article discussed the current level of corruption in Ukraine, as well as the insufficiency of the forces used in the fight against it. It is noted that the issue of effective fight against corruption is complex and includes many elements that are related to legal culture, legal traditions, economic well-being of the population, public assessment of corruption manifestations, simplicity of the legislation, provided for criminal responsibility and also the activities of law enforcement agencies regarding the attraction guilty persons to the liability prescribed by law.

The article examines the peculiarities of the functioning of law enforcement agencies in bringing guilty persons to criminal responsibility, as well as means for effective investigation of corruption crimes.

The creation of three anti-corruption bodies in Ukraine NABU, SAP and HCAC was analyzed. The positive aspects of the functioning of the relevant bodies are considered, as well as possible problems that may arise in the work of the relevant bodies. It was pointed out that there is a relationship between the work of NABU, SAP and HCAC, as well as the dependence of the effective work of some on the effective work of other bodies.

In addition, the available criteria for an effective pre-trial investigation were investigated. Attention was paid to the criminal-procedural criterion of the effectiveness of the pre-trial investigation in the context of the NABU's work. Within the framework of the relevant criterion, certain aspects were highlighted that ensure more effective work of NABU as a whole and detectives in the implementation of the functions assigned to them. These are such aspects as: the peculiarity of the criminal procedural status of the NABU detective; the ratio of the number of criminal proceedings to the full-time number of detectives; the dependence of the implementation of powers regarding the investigation of criminal proceedings on the prosecutors of the SAP; peculiarity of the whistleblower's procedural status; availability of leaders motivated to fight corruption. In the course of the research, their impact on the effective investigation of corruption crimes was determined, as well as individual proposals for improving the legislation to increase the effectiveness of the investigation of corruption crimes.

**Key words:** pre-trial investigation, corruption, corruption crimes, effective investigation, investigator, detective, NABU, SAP.

Питання боротьби з корупцією в Україні є вкрай актуальним, оскільки незважаючи на усвідомлення наявної проблеми існування корупції і боротьби з нею – її рівень залишається достатньо високим. Так, що стосується оцінки її рівня, то «32 бали зі 100 можливих отримала Україна в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) за 2021 рік. Наш показник знизився на один бал, і тепер Україна посідає 122 місце зі 180 країн у CPI. Поруч із Україною – африканська дер-

жава Есватіні (Свазіленд), яка також набрала 32 бали. На один бал випереджають Замбія, Непал, Єгипет, Філіппіни та Алжир – всі вони мають по 33 бали» [1].

Варто усвідомити, що питання ефективної боротьби з корупцією є комплексним і включає в себе багато елементів, які пов'язані з правовою культурою, правовими традиціями, економічним благополуччям населення, суспільною оцінкою корупційних проявів, простотою законодавства, передбаченою кримінальною відповідальністю

і також діяльністю правоохоронних органів щодо притягнення винних осіб до передбаченої кримінальної відповідальності.

У даній статті спробуємо розглянути особливості функціонування правоохоронних органів щодо притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності, а також засоби для ефективного розслідування корупційних злочинів (зважаючи на більшу суспільну небезпеку злочинів перед проступками, у статті будуть досліджуватись особливості протидії саме корупційним злочинам, а не корупційним кримінальним правопорушенням загалом).

Значною віхою у розвитку боротьби правоохоронних органів в Україні з корупційними злочинами у кримінальному процесуальному вимірі стало створення триади органів, які мають розслідувати, обвинувачувати і здійснювати правосуддя стосовно корупційних злочинів: Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП) та Вищий антикорупційний суд (далі – ВАКС). Так, створенням нових органів було забезпечено:

- спеціалізація відповідних органів, що дозволяє з однієї сторони обирати на посади до цих органів осіб, які мають відповідний фах і уміння, необхідні для ефективного реалізації покладених на них завдань, а також дозволяє більш швидше отримати відповідний фах і уміння, зважаючи на дещо предметну діяльність більш ефективніше реалізовувати покладені на них повноваження;

- повніший і детальніший громадський контроль за діяльністю відповідних правоохоронних органів, оскільки зважаючи на їх обмеженість як громадянам, так і журналістам простіше досліджувати їх діяльність, особливо зважаючи на відкритий доступ до Єдиного державного реєстру судових рішень;

- формування вищезазначених правоохоронних органів дозволило дещо пристосувати правовий статус як безпосередньо правоохоронних органів, так і його співробітників до особливостей пов'язаних з розслідуванням корупційних злочинів.

Однак, незважаючи на позитивні аспекти створення відповідних правоохоронних органів, наявні й особливості, які можуть негативно вплинути на їх боротьбу з корупційними злочинами, до них необхідно віднести наступні:

- створення і початок роботи відповідних органів займало певний термін, під час якого у інших правоохоронних органів була забрана антикорупційна компетенція і надана новоствореним органам, однак через організаційні особливості у них була відсутня можливість реалізовувати покладені на них функції, тобто певний час була наявна певна бездіяльність або незначна активність щодо кримінально-процесуальної боротьби з корупційними злочинами;

- певна кількість нових працівників, які не знали специфіки роботи, а тому потребували певного часу для отримання знань, практичних умінь та навичок для ефективного роботи у новому правоохоронному органі;

- дещо обмежена кількість співробітників відповідних правоохоронних органів;

- взаємозв'язок між цими органами, а отже некоректна робота одного з них призводить до неефективної роботи усієї триади, оскільки у випадку неефективної роботи НАБУ – не буде зібрано достатня кількість належних та допустимих доказів, що матиме наслідком невиконання своєї функції обвинувачення САП і правосуддя ВАКСом; у випадку неефективної роботи САП буде паралізована робота НАБУ, адже значна кількість процесуальних дій, які вчиняються НАБУ потребують погодження з прокурорами САП, і звісно ВАКС не зможе реалізовувати покладену на нього функцію; у випадку неефективної роботи ВАКСу – не буде реалізовуватися правосуддя у кримінальних провадженнях щодо розслідуваних корупційних

злочинів, а отже робота НАБУ і САП не матиме жодного сенсу.

Нас цікавить саме остання особливість функціонування вищезгаданих антикорупційних правоохоронних органів в контексті ефективного функціонування як в загальному НАБУ, так і окремо детективів.

Перш за все необхідно почати з того, що в літературі наявні різні критерії до ефективності досудового розслідування, так виділяють: «Економічний – оцінює ефективність відповідного органу щодо впливу його на економічний стан у державі, враховуючи однозначно деструктивний вплив корупційних кримінальних правопорушень на економіко-фінансову систему країни. Політичний – оцінює вплив діяльності відповідного органу на політичну ситуацію у країні. Зважаючи на направленість діяльності відповідного органу щодо розслідування корупційних кримінальних правопорушень, предметом яких є значний розмір або наявність осіб, які займають відповідне становище – даний підхід оцінює вплив, який здійснює відповідний орган для зменшення загальної кількості корупційних проявів у країні. Соціальний – оцінює вплив відповідного органу на соціально-побутове життя у країні. В рамках якого виділяють критерії як індекс сприйняття корупції і довіра населення до відповідного органу» [2].

Однак, зважаючи на тему нашого дослідження нас цікавитиме лише кримінально-процесуальний критерій ефективності НАБУ, який «оцінює діяльність відповідних органів через призму відповідності роботі відповідного органу завданням кримінального провадження, які зазначені у ст. 2 Кримінального процесуального кодексу України» [2].

Також, розглядаючи питання ефективності досудового розслідування потрібно звернути увагу і на позицію ЄСПЛ. Так наприклад, у справі Євген Петренко проти України (справа №55749/08) зазначається, що «ефективне розслідування має в принципі призвести до встановлення фактів у справі та встановлення і покарання винних осіб. Це не є обов'язком досягнення результату, але обов'язком вжиття заходів. Державні органи повинні вживати усіх розумних і доступних їм заходів, для збереження доказів, що стосуються події, включаючи показання свідків, висновки судових експертів тощо. Будь-які недоліки розслідування, які підривають його здатність до встановлення причин заподіяння ушкоджень або винних осіб, ставлять під сумнів дотримання цього стандарту та вимог оперативності й розумної швидкості, які передбачені в цьому контексті» [3, с. 13].

Зважаючи на вищезазначені поняття ефективного розслідування, вбачаємо за необхідне виділити окремі аспекти, що будуть забезпечувати більш ефективну роботу НАБУ в цілому і детективів щодо реалізації покладених на них функцій.

**Особливості кримінального процесуального статусу детектива НАБУ.** Перш за все варто приділити увагу процесуальному статусу детектива, адже останній відповідно до абзацу 4, ч. 1, ст. 10 закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» здійснює функції як слідчого, так і оперативного співробітника: «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 працівниками Національного бюро, проводять старші детективи та детективи Національного бюро, а також оперативно-технічні підрозділи і підрозділи внутрішнього контролю» [4].

Що в цілому зазначається і в ч. 2, ст. 41 КПК: «під час виконання доручень слідчого, дізнавача, прокурора спів-

робітник оперативного підрозділу користується повноваженнями слідчого. Співробітники оперативних підрозділів (крім підрозділу детективів, підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України) не мають права здійснювати процесуальні дії у кримінальному провадженні за власною ініціативою або звертатися з клопотаннями до слідчого судді чи прокурора» [5]. Відповідне поєднання процесуальних повноважень слідчого і оперативного співробітника звісно є позитивним, однак в аспекті продуктивності є неоднозначним. Оскільки досліджуючи або характеризуючи питання досудового розслідування, зазвичай звертається увага на кількість слідчих, однак «звичайні» слідчі, як зазначається у ст. 41 КПК можуть доручити оперативному співробітнику або співробітникам вчинити певні процесуальні дії, що дозволить слідчому паралельно з виконанням дорученням самостійно здійснювати процесуальну діяльність, і як наслідок ефективність роботи слідчого збільшується в рази. Але детективи, ті процесуальні дії, які зазвичай доручають оперативним співробітникам, вчиняють самостійно, відповідно на реалізацію повноважень передбачених статусом слідчого може бракувати часу, що може мати наслідком не тільки зниження швидкості та інтенсивності проведених процесуальних дій в загальному у кримінальному провадженні, однак і до процесуальних упущень в реалізації повноважень передбачених процесуальним статусом слідчого, через виконання повноважень передбачених процесуальним статусом оперативного співробітника. Саме тому необхідно розглянути наступний критерій ефективного досудового розслідування в кримінально-процесуальному аспекті.

**Співвідношення кількості кримінальних проваджень з штатною кількістю детективів.** Зважаючи на нашу аргументацію особливості зайнятості детектива у зв'язку з його особливим процесуальним статусом, а також особливостями корупційних кримінальних проваджень щодо їх складності та об'ємності необхідно зазначити, що в загальному нормативна кількість проваджень у детектива має бути меншою ніж у «звичайного» слідчого. Що ж стосується фактичних показників, то у першому півріччя 2021 року старші детективи і детективи НАБУ 310 осіб [6], розслідували 879 кримінальних проваджень [6]. Що свідчить про умовне навантаження у 2,85 кримінальних проваджень на кожного детектива/старшого детектива. Відповідний показник, зважаючи на складність розслідування корупційних злочинів, а також на здебільшого значний об'єм матеріалів кримінального провадження корупційних злочинів – свідчить про можливість якісно провадити розслідування корупційних злочинів щодо яких відкрите кримінальне провадження. Однак, у випадку збільшення загальної кількості проваджень, які розслідує НАБУ – додаткове навантаження на детективів/старших детективів може негативно вплинути на «якість» їх роботи.

**Залежність реалізації повноважень щодо розслідування кримінальних проваджень від прокурорів САП.** Нами вище зверталась увага на повноваження оперативного співробітника у кримінально-процесуальному статусі детектива, однак в цьому критерії нам необхідно звернути увагу на повноваження слідчого у кримінально-процесуальному статусі детектива. Так, слідчий для реалізації покладеної на нього функції розслідування певну частину вчинюваних в ході досудового розслідування процесуальних дій має узгоджувати з прокурором. Однак, враховуючи специфіку Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, окремі повноваження прокурора в досудовому розслідуванні корупційних злочинів реалізує керівник САП, так він: «визначає після початку досудового розслідування прокурора, який здійснює повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні; визначає групу прокурорів, які здійснюють повнова-

ження прокурорів в особливо складному кримінальному провадженні, а також прокурора для керівництва такою групою; у межах компетенції Спеціалізованої антикорупційної прокуратури організовує міжнародне співробітництво; призначає за результатами відкритого конкурсу та звільняє прокурорів з адміністративних посад, передбачених пунктами 4, 5 частини 3 статті 39 Закону України «Про прокуратуру»; призначає за результатами відкритого конкурсу та звільняє прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; приймає на роботу та звільняє з роботи працівників Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, які не є прокурорами [7]. Зрозуміло, що відповідна категорія повноважень безпосередньо пов'язана зі сталою роботою як прокурорів САП, так і самої прокуратури, а отже у випадку відсутності голови Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, блокується робота не тільки САП, а і НАБУ. Саме тому наявність голови Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є необхідним не просто для ефективного виконання детективами НАБУ своїх повноважень, а взагалі для їх виконання.

**Особливості процесуального статусу викривача.** Необхідно звернути увагу на таку особливість корупційних злочинів, як висока латентність, висока протидія, високоінтелектуальний суб'єкт та значні владні повноваження у суб'єктного складу корупційних злочинів. Це свідчить про тактичні (кримінологічні) труднощі розслідування корупційних злочинів, з огляду на це, законодавцем до суб'єктів кримінального процесу було включено викривача. В контексті дослідження особливостей процесуального статусу викривача нас цікавить положення ч. 1 ст. 130<sup>1</sup> КПК «за повідомлення про корупційний злочин, активне сприяння його розкриттю, якщо грошовий розмір предмета злочину або завдані державі збитки від такого злочину в п'ять тисяч і більше разів перевищують розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення злочину, викривачу виплачується винагорода у вигляді 10 відсотків від грошового розміру предмета корупційного злочину або від завданого державі збитку після ухвалення обвинувального вирок суду, але не більше трьох тисяч мінімальних заробітних плат, встановлених на час вчинення злочину» [5].

Нам здається дещо невинуватими, стосовно тяжкості і необхідності розслідування корупційних злочинів, занадто високі критерії для набуття процесуального статусу викривача, а саме: грошовий розмір предмета злочину або мінімальний розмір завданих збитків, має перевищувати в п'яти тисяч разів мінімальний прожитковий мінімум для працездатних громадян, в той час як для підслідності НАБУ грошовий розмір предмета злочину або мінімальний розмір завданих збитків для окремих видів корупційних злочинів складає 500 і 2000 мінімальних прожиткових мінімумів для працездатних громадян. Вважаємо, що для надання особі процесуального статусу викривача, грошовий розмір предмета злочину або мінімальний розмір завданих збитків має перевищувати 500 мінімальних прожиткових мінімумів для працездатних громадян.

Також необхідно звернути увагу на розмір винагороди викривачу, на нашу думку, необхідно збільшити відносний розмір винагороди з 10 до 20% (можливо на перші 3 роки запровадження інституту викривача 25% – 30%), а обмеження у вигляді максимально можливої виплати необхідно прибрати для більшої мотивації викривача. Ми вважаємо, що вищезазначені законодавчі обмеження стосовно винагороди викривача в цілому негативно впливають на впровадження інституту викривача в кримінальну юстицію України. Проте одночасно треба посилити відповідальність викривача за завідомо неправдиве повідомлення про кримінальне правопорушення з метою запобігання негативній практиці доносів, яка може потенційно сформуватися у таких випадках.

**Наявність мотивованих до боротьби з корупцією керівників.** Зважаючи на унікальність НАБУ, а також на відсутність інших правоохоронних органів, які дублюють його повноваження, важливим для виконання покладених на нього функцій є не тільки формальна чисельність працівників відповідного правоохоронного органу, а й активність та принциповість у боротьбі з корупцією керівника. Оскільки Директор НАБУ: «видає у межах повноважень накази і розпорядження, дає доручення, які є обов'язковими для виконання працівниками Національного бюро; призначає на посади та звільняє з посад працівників Національного бюро; затверджує перспективні, поточні та оперативні плани роботи Національного бюро; визначає порядок заохочення осіб, які надають допомогу в попередженні, виявленні, припиненні і розслідуванні кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро; вносить у встановленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань, що належать до компетенції Національного бюро; надає дозвіл на використання коштів фонду спеціальних оперативно-розшукових та слідчих дій Національного бюро» [8]. Відповідні повноваження прямо або опосередковано впливають не тільки на кількісний, але і на якісний склад працівників НАБУ, на умови їх комфортної роботи, а також на можливість залучати до співробітництва (в частині фінансування) фахівців необхідних для розслідування конкретного кримінального провадження.

**Статистичні показники роботи НАБУ за 2021 рік.** Варто проаналізувати і конкретні показники кримінально-процесуальної діяльності детективів, так, наприкінці 2021 року 859 кримінальних проваджень знаходяться у роботі, загалом за 2021 рік було розпочато 633 кримінальних проваджень, вручено 124 повідомлень про підозру, складено 60 обвинувальних актів щодо 129 обвинувачених, загальний економічний ефект від роботи НАБУ за 2021 рік складає 1,96 млрд. грн. [6; 9], і близько 519 кримінальних проваджень було закрито (відповідна кількість встановлена шляхом зіставлення розпочатих, наявних у роботі кримінальних проваджень і кількості обвинувальних актів, направлених до суду). З огляду на це варто зазначити, що умовно в середньому за рік роботи у 20% відкритих провадженнях складають повідомлення про підозру, у 10% – обвинувальні акти направляються до суду і близько 80% проваджень закриваються. Що свідчить про значну кількість «безперспективних» повідомлень про вчинення кримінальних правопорушень, які формально підслідні НАБУ, однак, фактично відкрите кримінальне провадження у 4 з 5 випадків закривається. Відповідна особливість свідчить про втрату детективами часу для перевірки вищезазначених повідомлень, який було б доцільніше застосувати для більш швидкого розслідування наявних проваджень або для здійснення оперативно-розшукової діяльності для пошуку «перспективних» кримінальних проваджень.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Індекс сприйняття корупції 2021. Веб-сайт Transparency International Ukraine. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/#/>;
2. Ostrohiad, O., Torbas, O., Zavtur, V., Sydoruk, V., & Fedoriv, O. (2021). Effectiveness standards for investigation of corruption crimes: Theory and practice. *Amazonia Investiga*, 10 (44), 295-306. URL: <https://amazoniainvestiga.info/index.php/amazonia/article/view/1734>;
3. Довідник термінів у практиці ЄСПЛ з питань кримінального судочинства / Л.І. Аркуша, О.О. Торбас, М.М. Стоянов, В.К. Волошина, В.А. Завтур, В.В. Сидорчук. Одеса : Фенікс, 2022. 48 с.;
4. Про національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 року, № 1698– VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>;
5. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>;
6. Звіт НАБУ за 1 півріччя 2021 року. Офіційний веб-сайт НАБУ. URL: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-pershe-pivrichchya-2021-roku>;
7. Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора : Наказ Генерального прокурора від 05.03.2020 року, № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text>;
8. Про національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 року, № 1698 – VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>;
9. Звіт НАБУ за 2 півріччя 2021 року. Офіційний веб-сайт НАБУ. URL: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-druge-pivrichchya-2021-roku>.