

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проекту Закону України
“Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України”

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Необхідність прийняття законопроекту пояснюється високим рівнем поширення корупції в Україні, що становить собою загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, додержанню прав і свобод людини, національній безпеці, економічному та соціальному розвитку. Системний характер корупції в Україні визнано національними державними органами, міжнародними організаціями та підтверджується дослідженнями сприйняття поширеності корупції серед населення.

Це свідчить, зокрема, про неефективність існуючого інституційного механізму протидії корупційним проявам в Україні. Як зазначено в Стратегії національної безпеки України, правоохоронні органи України в їх нинішньому стані неспроможні здійснювати надійний захист прав і свобод людини і громадянина, ефективну боротьбу із злочинністю, зокрема організованою, криміналізацією економіки, корупцією.

Це підтверджується ставленням до правоохоронних органів з боку громадян України. Так, згідно із загальнонаціональним дослідженням щодо стану корупції в Україні, проведеним в 2007 році в рамках проекту “Гідна Україна”, головними причинами розквіту корупції в Україні громадяни вважають те, що посадові особи розглядають свої посади як інструмент для одержання особистої вигоди, а контроль за діями таких осіб з боку правоохоронних органів є недостатнім¹.

При цьому міліція, суди та прокуратура отримали одні з найвищих показників корумпованості серед органів державної влади. Згідно з іншим дослідженням, проведеним в 2009 році в рамках проекту Ради Європи/Європейської Комісії “Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні”, з вимогою хабара зіткнулись майже 50% респондентів, що мали контакти із судовими та правоохоронними органами².

Звідси випливає, що одним із шляхів покращення ефективності протидії корупції правоохоронними засобами є інституційна реформа органів, що здійснюють дізнання, досудове слідство та кримінальне переслідування у справах про корупційні злочини.

Це може бути досягнуто шляхом вдосконалення спеціалізації правоохоронних органів. Існуюча система органів з протидії корупції в Україні включає низку підрозділів в різних правоохоронних органах (органах внутрішніх справ, Служби безпеки, прокуратури та податкової служби), які часто дублюють одне одного, зосереджують свою увагу на незначних кримінальних справах або справах про адміністративні

¹ Стан корупції в Україні. Травень 2007,
http://www.pace.org.ua/images/survey/full_report_ukr_final.pdf.

² Дослідження проведено компанією МАКонсалтинг, <http://www.minjust.gov.ua/0/20990>.

правопорушення, а також не мають достатніх повноважень і засобів для ефективного попередження, виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. Особливо неефективною є боротьба проти так званої високопосадової корупції, тобто правопорушеннями, що вчиняються вищими посадовими особами органів державної влади або органів місцевого самоврядування.

Нагальним стає вирішення питання неефективної інституційної моделі та існуючої спеціалізації в протидії корупції. Відповідно до Концепції реформування кримінальної юстиції в Україні, схваленої Указом Президента України №311 від 08.04.2008, здійснення ефективної державної політики щодо протидії корупції потребує функціонування в системі кримінальної юстиції спеціалізованого антикорупційного органу з повноваженнями проведення досудового розслідування та координації діяльності у цій сфері. Крім того, передбачено необхідність запровадження спеціалізації прокурорів з кримінального переслідування корупційних правопорушень.

Важливість дієвої спеціалізації правоохоронних органів з боротьби проти корупції та стандарти функціонування таких спеціалізованих інституцій передбачені також міжнародними договорами (ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією) та рекомендаціями Україні з боку міжнародних організацій (Стамбульський план дій ОЕСР та ГРЕКО).

2. Цілі і завдання законопроекту

Метою законопроекту є зменшення корупційних проявів шляхом забезпечення ефективної протидії корупційним правопорушенням, що вчинені вищими публічними посадовими особами та становлять особливу суспільну небезпеку.

Завданням законопроекту є створення ефективної інституційної основи для попередження, виявлення, припинення та розслідування корупційних злочинів.

3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту

Законопроект визначає правові основи організації та діяльності Національного бюро антикорупційних розслідувань України (далі - НБАР або Національне бюро) – спеціалізованого правоохоронного органу з боротьби проти корупції в Україні.

Модель органу. Міжнародними стандартами передбачено необхідність запровадження спеціалізації з протидії корупції правоохоронними засобами шляхом створення нових спеціалізованих органів, виділення спеціалізованих підрозділів в межах існуючих правоохоронних органів або спеціалізації окремих працівників. При цьому вибір конкретної моделі такої спеціалізації залишається на розсуд країн³.

³ Детальніше про різні моделі спеціалізованих антикорупційних органів див. публікацію на цю тему Організації економічного співробітництва та розвитку, <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>.

З урахуванням існуючого найкращого досвіду та прикладів, а також з огляду на внутрішні чинники (зокрема, неефективність існуючих правоохоронних органів України, їх корумпованість) доцільно створити новий автономний орган (поза системою існуючих правоохоронних органів), основною функцією якого буде виявлення та розслідування корупційних злочинів, що становлять особливу суспільну небезпеку. При цьому такий орган повинен відповідати наведеним нижче міжнародним стандартам.

На підставі аналізу практики створення та функціонування спеціалізованих антикорупційних органів у світі, а також положень відповідних міжнародних договорів виділяють такі основні стандарти стосовно спеціалізованих органів:

а) незалежність від політичного та іншого незаконного впливу (структурна та операційна автономія, порядок призначення/звільнення керівника тощо);

б) підзвітність органу (регулярне звітування, інформування громадськості);

в) високий рівень професійної підготовки працівників (конкурсний відбір працівників, їх навчання);

г) наявність достатніх повноважень, для ефективної роботи (спеціальні оперативно-розшукові та слідчі заходи, доступ до фінансової інформації тощо);

д) наявність достатніх фінансових та матеріально-технічних ресурсів.

Законопроектом пропонується створити новий орган державної влади України – центральний орган виконавчої влади з правоохоронними функціями та спеціальним статусом.

Спеціальний статус Національного бюро пояснюється особливим порядком його створення (на підставі закону), спеціальним порядком відбору керівника (за результатами відкритого конкурсу) та найму окремих працівників (на підставі відкритого конкурсного відбору), спеціальними механізмами контролю за Національним бюро та його підзвітності тощо.

Перевагами створення нового автономного антикорупційного органу з правоохоронними функціями є:

- створення такого органу є політичним сигналом, що політичні сили та органи державної влади, які підтримали його створення, налаштовані на активну дієву боротьбу з найнебезпечнішими проявами корупції;

- створення такого органу дає новий шанс для відходу від попередньої практики неефективної протидії корупції та досягнення якісно нових результатів;

- новий орган не буде обтяжений суспільним сприйняттям корумпованості чи неефективності, властивими для існуючих правоохоронних органів; це дозволить, у разі ефективної діяльності, сформувати суспільну довіру та підтримку до нового органу;

- створюються умови для автономності органу, його незалежності від політичних чи корупційних впливів;

- окремий орган є незалежним від тих державних органів, які стануть об'єктом його уваги під час виявлення та розслідування корупційних правопорушень (наприклад, в існуючих правоохоронних органах);

- створення окремого органу із спеціальним статусом на підставі спеціального закону дозволить закріпити на законодавчому рівні особливі механізми його незалежності та підзвітності;

- досягається високий ступінь спеціалізації та професійності; новостворений орган матиме вузьку спеціалізацію і зосереджуватиметься на високопосадовій корупції та корупції, що завдає особливо велику шкоду; це дозволить не розпорошувати його зусилля та ресурси на менш важливі справи.

Нижче наводиться опис та обґрунтування основних положень законопроекту.

Основними функціями новостворюваного НБАР пропонується визначити дізнання та досудове слідство у віднесених до його підслідності кримінальних справах; проведення оперативно-розшукових заходів.

Підслідність справ НБАР пропонується визначити виходячи з необхідності обмеження кількості справ, якими займатиметься новий орган, та зосередження його уваги на високопосадовій корупції та правопорушеннях, що завдають особливо велику шкоду захищеним законом інтересам. Це передбачає виключення із сфери уваги нового спеціалізованого органу менш серйозних справ про корупцію.

Відповідно, згідно з пропонованими змінами до Кримінально-процесуального кодексу України до підслідності НБАР належатимуть:

(1) справи про такі корупційні та інші злочини - привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК); легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209 КК); зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК); перевищення влади або службових повноважень (ст. 365 КК); одержання хабара (ст. 368 КК); незаконне збагачення (ст. 368-1 КК); пропозиція або давання хабара (ст. 369 КК); зловживання впливом (ст. 369-1 КК); втручання в діяльність судових органів (ст. 376 КК)⁴,

(2) при цьому для віднесення справ за цими злочинами до підслідності НБАР повинна бути наявна одна з таких ознак:

– злочин вчинено публічними посадовими особами високого рівня (перелік міститься в змінах до Кримінально-процесуального кодексу – див. Прикінцеві положення законопроекту); *або*

– вартість предмету злочину або завданої злочином шкоди перевищує визначену межу (цю межу пропонується закріпити на рівні потрібного розміру хабара в особливо великому розмірі або приблизно 480 тис. грн.); *або*

⁴ Склади злочинів наведено з урахуванням змін, внесених до Кримінального кодексу України, законом від 11 червня 2009 року.

– пропозицію або давання хабара вчинено щодо службової особи іноземної держави чи міжнародної організації.

Розслідування усіх інших корупційних справ, які не підпадають під зазначені критерії, здійснюватимуть існуючі правоохоронні органи відповідно до чинного порядку та розподілу підслідності. НБАР не займатиметься справами про адміністративні правопорушення.

Розслідування корупційних справ щодо працівників НБАР проводитимуть слідчі органів внутрішніх справ.

Систему НБАР складатимуть Головне управління та 11 регіональних управлінь (у тому числі окремі управління для міста Києва та Київської області), а також навчальний заклад для підвищення кваліфікації працівників НБАР. Крім того, рішенням Кабінету Міністрів можуть бути створені додаткові місцеві управління (наприклад, у великих містах) у межах граничної штатної чисельності Національного бюро.

До структури НБАР входитимуть оперативно-розшукові, слідчі та оперативно-технічні підрозділи, а також інформаційно-аналітичні служби, підрозділи швидкого реагування, захисту учасників кримінального судочинства та забезпечення безпеки працівників, внутрішнього контролю, зв'язків з громадськістю та інформування про діяльність Національного бюро, експертні, кадрові та інші служби і підрозділи (*див. Орієнтовну організаційну схему та штатну чисельність НБАР у Додатку до пояснювальної записки*).

НБАР створюється з частковим використанням матеріально-технічного ресурсу існуючих підрозділів по боротьбі з корупцією Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ та слідчих підрозділів органів прокуратури.

Граничну штатну чисельність НБАР пропонується встановити на рівні 1300 осіб. При цьому чисельність працівників Головного управління становитиме 420-450 осіб (з них слідчих, оперативних, оперативно-технічних працівників, експертів – 210 осіб), працівників регіонального управління – 65-70 осіб (з них слідчих, оперативних, оперативно-технічних працівників – 50 осіб). *Див. також Додаток*.

При обрахунку штатної чисельності автори виходили, зокрема, з кількості потенційних суб'єктів злочинів, що відносяться до підслідності НБАР (близько 2600 осіб на одну область або 5200-7800 осіб на одне регіональне управління НБАР), а також штатної чисельності спеціальних підрозділів, які ведуть боротьбу з корупцією (на сьогодні загальна чисельність ГУБОЗ МВС України складає близько 4800 співробітників, ГУБКОЗ СБ України – близько 1800 співробітників).

Директор НБАР призначається Кабінетом Міністрів на підставі результатів відкритого та прозорого конкурсного відбору. Конкурс проводиться конкурсною комісією з 11 членів (Прем'єр-міністр – голова комісії; 5 народних депутатів України – членів Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; міністр юстиції України; Генеральний прокурор України чи його заступник;

один представник Президента України; два представники суддів, яких визначає Рада суддів України).

Для забезпечення прозорого відбору керівника НБАР на підставі критеріїв професійності, знань та досвіду законопроектом передбачається обов'язкове оприлюднення інформації про всіх кандидатів, які подали документи для участі в конкурсі, і про трьох кандидатів, з якими проводилася співбесіда. Це дозволить забезпечити суспільний контроль за процесом конкурсного відбору.

Директор НБАР призначається Кабінетом Міністрів на підставі подання конкурсної комісії, яка відбирає найкращого на їх думку кандидата за підсумками відкритого конкурсу.

Директор Національного бюро призначається строком на 5 років; одна й та ж особа не може призначатися на два строки підряд. Таке обмеження дозволить знизити можливість неналежного впливу на керівника Національного бюро та, разом із складним порядком дострокового звільнення Директора НБАР, сприятиме забезпеченню незалежності Національного бюро та його керівника.

Призначення на посади слідчих та оперативних працівників, начальників оперативних та слідчих підрозділів НБАР, директорів його регіональних і місцевих управлінь та їх заступників здійснюється виключно за результатами відкритого конкурсу.

Створення нового спеціалізованого органу з протидії корупції матиме сенс лише в разі найму на роботу до нього високопрофесійних та некорумпованих працівників. Тому законопроектом виключається можливість автоматичного переведення працівників існуючих правоохоронних органів та вводиться обов'язковий конкурсний відбір на посади, наділені слідчими, оперативними або адміністративно-розпорядчими повноваженнями.

Особи, які не мають попереднього досвіду роботи в правоохоронних органах, після проходження конкурсу на посади слідчих та оперативних працівників зараховуватимуться до штату НБАР і будуть зобов'язані пройти стажування, за підсумками якого їх може бути звільнено з Національного бюро.

Законопроектом пропонується встановити, що працівники НБАР за статусом є державні службовці. Передбачаються гарантії адекватної оплати праці, яка складатиметься з посадового окладу, надбавки за стаж роботи та додаткової надбавки за особливі умови роботи в розмірі посадового окладу. Це дозволить створити гідні умови праці з урахуванням інтенсивності та небезпечності роботи, а також компенсувати перехід на державну службу осіб рядового і начальницького складу, які працювали в інших правоохоронних органах.

Важливими положеннями законопроекту є відрядження до НБАР прокурорів, які при цьому залишаються на службі в органах прокуратури. Це дозволить посилити гарантії незалежності Національного бюро, забезпечити ефективність його роботи шляхом спеціалізації прокурорів з корупційних

справ. При цьому для зменшення можливостей впливу на прокурорів, які працюватимуть в НБАР, вони підпорядковуватимуться безпосередньо Генеральному прокурору, а їх відрядження та відкликання погоджуватимуться з профільним парламентським комітетом.

Законопроект передбачає створення в НБАР та його управліннях підрозділів внутрішньої безпеки, які здійснюють попередження та виявлення службових правопорушень працівників НБАР, проводять щодо них службові та дисциплінарні розслідування, проводять спеціальну перевірку кандидатів на посади в НБАР тощо. Підрозділи внутрішнього контролю НБАР матимуть право здійснення оперативно-розшукових заходів.

Відповідно до законопроекту, НБАР двічі на рік оприлюднює детальний звіт про свою діяльність, а також подає звіт Верховній Раді, Кабінету Міністрів та Президенту України. Законопроектом встановлюються мінімальні вимоги до змісту звіту НБАР, що підлягає оприлюдненню.

Законопроект також передбачає низку контрольних повноважень комітету Верховної Ради України, до предмету відання якого належать питання боротьби з корупцією.

Ця контрольна функція профільного парламентського комітету реалізовуватиметься шляхом: погодження організаційної структури НБАР; погодження положень про Головне управління та регіональні управління НБАР; погодження дострокового звільнення Директора НБАР з окремих підстав; включення членів комітету до складу конкурсної комісії з відбору Директора НБАР; погодження призначення та звільнення директорів регіональних і місцевих управлінь НБАР; погодження відрядження та відкликання прокурорів до/з НБАР; проведення комітетських слухань з питань діяльності НБАР; погодження призначення та звільнення керівника підрозділу внутрішнього контролю Головного управління НБАР; погодження положення про підрозділи внутрішнього контролю НБАР.

4. Стан нормативно-правової бази у цій сфері правового регулювання

Законодавство України у сфері регулювання законопроекту включає такі нормативно-правові акти: Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний і Кримінально-процесуальний кодекси України, Цивільне і Цивільно-процесуальні кодекси України, закони України “Про державну службу”, “Про міліцію”, “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про прокуратуру”, “Про державну податкову службу в Україні”, “Про Службу безпеки України” тощо.

З метою реалізації положень законопроекту пропонується внести зміни в такі законодавчі акти: Кримінально-процесуальний кодекс України, Цивільний кодекс України, закони України “Про прокуратуру”, “Про попереднє ув’язнення”, “Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві”, “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів”, “Про порядок відшкодування шкоди, завданої

громадянинові незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури і суду”, “Про банки та банківську діяльність”, “Про комітети Верховної Ради України”, “Про засади запобігання та протидії корупції” (закон, схвалений Верховною Радою України 11 червня 2009 р.).

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Прийняття законопроекту не вимагає збільшення видатків Державного бюджету України, оскільки фінансування НБАР здійснюватиметься в межах коштів, що передбачені на фінансування правоохоронних органів України. Для цього частина видатків, передбачених в Державному бюджеті на утримання, матеріально-технічне забезпечення спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, органів прокуратури та частина їх матеріально-технічної бази передаються Національному бюро.

Для внесення відповідних змін до розподілу коштів Державного бюджету України Кабінет Міністрів України має підготувати відповідні пропозиції щодо змін до Закону України про Державний бюджет України на відповідний рік.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття Закону

Наслідком прийняття закону, за умови його практичної реалізації, стане підвищення ефективності протидії корупції в Україні засобами кримінального права, зниження рівня корупції та підвищення доброчесності на публічній службі. Зниження рівня корупції призведе до покращення інвестиційної привабливості країни, зменшення бар'єрів для підприємництва та, відповідно, соціального й економічного розвитку. Створення нового спеціалізованого органу матиме й загальний запобіжний ефект, оскільки функціонування антикорупційного органу, що зосереджує свою увагу на корупції на вищих рівнях публічної влади, матиме стримувальний вплив на потенційну корупційну діяльність.

Народні депутати України

О. РЯБЕКА

М. ДЖИГА

І. КАЛЄТНІК

Г. ОМЕЛЬЧЕНКО

О. ЗАРУБІНСЬКИЙ

Ю. КАРМАЗІН

Г. МОСКАЛЬ

**Орієнтовна організаційна схема та штатна чисельність
Національного бюро антикорупційних розслідувань України**

