

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

3.3.2. Низька оперативність та якість здійснення досудового розслідування корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень (значна частка таких проваджень тривають роками) обумовлена надмірною складністю окремих процесуальних дій

Низька оперативність та якість здійснення досудового розслідування корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень суттєво впливає на забезпечення невідворотності відповідальності за корупцію. При цьому у висновку Європейської Комісії щодо заявки України на членство в Європейському Союзі зазначається таке щодо боротьби з корупцією: «Репресивний бік потребує значного посилення. Кількість високопосадовців, які притягнуті до відповідальності за корупцію, залишається обмеженою. Розслідуванням корупції деколи бракує безсторонності і правоохоронні органи зазнають політичних втручань». У зв'язку з цим Європейська Комісія надала рекомендацію «надалі посилювати боротьбу з корупцією, особливо на високому рівні, через проактивні та ефективні розслідування [...]»¹.

1. Однією з основних причин, яка негативно впливає на розумність строків та якість здійснення досудового розслідування, є **ускладненість процесуальних дій** через існуючі положення кримінального процесуального законодавства чи прогалини у ньому. Наприклад, у 2018 році набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (від 03.10.2017 № 2147- VIII), яким було запроваджено низку новацій у кримінальних провадженнях. Більша частина цих новел вже повністю чи частково переглянута, однак деякі із запроваджених тоді норм (наприклад, щодо строків досудового розслідування до повідомлення про підозру або щодо продовження строку досудового розслідування лише слідчим суддею) суттєво перешкоджають здійсненню досудового розслідування, а часто навіть призводять до закриття кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких здійснювало НАБУ.

Ілюстративним прикладом необхідності спрощення слідчих (розшукових) дій є існуюче обов'язкове правило щодо залучення понятих при проведенні обшуку, хоча одночасно із цим вимагається здійснення аудіо- та відеозапису обшуку житла чи іншого володіння особи на підставі ухвали слідчого судді. З урахуванням цього було б доцільно відмовитись від обов'язку залучення двох понятих під час здійснення обшуку або огляду житла чи іншого володіння особи, якщо здійснюється безперервний аудіо- та відеозапис.

Невиправдано багато часу органи досудового розслідування та прокуратури витрачають на отримання дозволу слідчого судді для проведення тимчасового доступу до речей і документів. Якщо вони не містять охоронюваної законом таємниці, то такий доступ міг би здійснюватися без судового контролю, що слугувало б спрощенню процедур та при цьому відповідало б стандартам ЄСПЛ. Також з метою процесуальної економії варто розглянути можливість залучення оперативних підрозділів до проведення тимчасового доступу до речей і документів та деяких інших заходів забезпечення кримінального провадження.

¹ Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. 2022. Режим доступу: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_en (ст. 11, 20).

Крім цього, з огляду на недосконалість законодавства практично не використовуються можливості проведення позапланових перевірок та ревізій², моніторингу банківських рахунків³. Також наразі обмежена можливість здійснення спеціального досудового розслідування чи спеціального судового провадження (in absentia) за місцем перебування підозрюваного, обвинуваченого – лише на території держави-агресора чи тимчасово окупованих територіях України. Водночас особи, які вчиняють відповідні корупційні кримінальні правопорушення, часто переховуються в інших країнах, а їх видача значно ускладнена. Додаткові перешкоди під час досудового розслідування створюють також певні прогалини КПК України (наприклад, відсутня норма про момент оголошення особи у міжнародний розшук).

Тому з урахуванням практики ЄСПЛ задля спрощення проведення слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* пропонується:

1) полегшити проведення низку слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій: обшуку, тимчасового доступу до речей і документів, інших заходів забезпечення кримінального провадження, а також вручення обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності;

2) віднести моніторинг банківських рахунків до гласних слідчих (розшукових) дій із збереженням основних засад їх проведення (щодо тяжких чи особливо тяжких злочинів у кримінальних провадженнях, віднесених до підслідності Національного антикорупційного бюро, БЕБ, за рішенням слідчого судді, з дотриманням умов забезпечення збереження банківської таємниці);

3) удосконалити порядок оголошення особи у міжнародний розшук.

Перелік слідчих чи інших процесуальних дій, які можуть бути спрощені з дотриманням стандартів прав людини та з урахуванням застосовної практики ЄСПЛ, може не бути вичерпним, а інші недоліки можуть виявитись пізніше. У зв'язку з цим у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* додатково пропонується провести окреме дослідження з цих питань з подальшим обговоренням за участі представників органів державної влади, неурядових організацій, міжнародних організацій, проектів міжнародної технічної допомоги, наукової спільноти.

2. Іншою причиною, яка негативно впливає на ефективність та швидкість досудового розслідування, є неналежна диджиталізація кримінального провадження, а зокрема – неповне використання потенціалу **системи електронного кримінального провадження** (інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування). Так, складність та багатоепізодність розслідуваних кримінальних правопорушень, численні експертизи, велика кількість підозрюваних (обвинувачених), потерпілих і свідків неминуче призводить до появи кримінальних проваджень, що налічують сотні, тисячі томів. На паперові кримінальні провадження витрачаються величезні фінансові, людські та часові ресурси.

У 2021 році внесено необхідні зміни до КПК України⁴ та видано наказ «Про інформаційно-телекомунікаційну систему досудового розслідування «iКейс», яким було, зокрема, затверджено положення про відповідну систему, а також наказано розпочати її використання у НАБУ, ОГП, САП, ВАКС. Її вже використовують у діяльності НАБУ та САП⁵.

² Постанова Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду у справі № 335/2108/17 від 27.04.2020. Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89034958>.

³ Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України. 2018. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf (ст. 33-34).

⁴ Закон України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо запровадження інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування» (№ 1498-IX від 01.06.2021). Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1498-20#Text>.

⁵ НАБУ та САП зареєстрували перше кримінальне провадження в системі eCase. 2021. Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/nabu-ta-sap-zareyestruvaly-pershe-kryminalne-provadhennya-v-systemi-ecase>.

Водночас ця система досі не працює на всіх стадіях кримінальних проваджень щодо корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, адже її не використовує ВАКС⁶. Крім цього, система електронного кримінального провадження все ще не інтегрована з Єдиним реєстром досудових розслідувань, що призводить до необхідності дублювання дій користувачами обох систем. Значно пришвидшила б рух кримінальних проваджень автоматизація процесу відкриття електронних матеріалів іншим учасникам кримінального процесу (підозрюваним, адвокатам та законним представникам), які зараз також витрачають значні ресурси на ознайомлення із ними у паперовому вигляді⁷.

У зв'язку з цим у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано:

- 1) інтегрувати інформаційно-телекомунікаційну систему з Єдиним реєстром досудових розслідувань та Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою;
- 2) забезпечити доступ до матеріалів електронного кримінального провадження у порядку ст.ст. 221, 290 КПК України.

Однак для досягнення належного ефекту систему електронного кримінального провадження мають використовувати **усі органи досудового розслідування, органи прокуратури, суди**. Це істотно підвищило б оперативність та якість здійснення всіх кримінальних проваджень щодо корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень.

Саме тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано:

- затвердити порядок функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи досудового розслідування, яка застосовується усіма органами досудового розслідування;
- удосконалити систему електронного кримінального провадження з урахуванням досвіду її застосування у діяльності НАБУ, САП та ВАКС та забезпечити її застосування усіма органами прокуратури та усіма органами досудового розслідування у кожному кримінальному провадженні.

3. На ефективність досудового розслідування корупції високого рівня, безумовно, впливає рівень **інституційної незалежності та автономії** спеціально уповноважених органів – НАБУ та САП. Задля забезпечення належної якості досудового розслідування кримінальних корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, дотримання розумних строків досудового розслідування важливо також наділити уповноважені органи достатніми повноваженнями та забезпечити їх достатніми ресурсами для здійснення своєї діяльності. Це впливає із зобов'язань України за ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією.

Зокрема, гарантії інституційної автономії Спеціалізованої антикорупційної прокуратури є доволі слабкими, хоча фактично ця інституція має визначальну роль у кримінальному переслідуванні високопосадової корупції. На цьому наголошувалось неодноразово у звітах національних⁸ та міжнародних⁹ експертів, а також звітах міжнародних моніторингових механізмів¹⁰. Україна раніше брала на себе зобов'язання із

⁶ Національне бюро відновило роботу системи електронного кримінального провадження eCase MS. 2021. Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/novyny/nacionalne-byuro-vidnovylo-robotu-systemy-elektronnogo-kryminalnogo-provazhennya-ecase-ms>.

⁷ Стратегія розвитку Національного антикорупційного бюро України на 2021-2023 роки. 2021. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/09.12/strategiya_rozvytku_nabu_ukr.pdf (ст. 45).

⁸ Белоусов Ю., Венгер В., Орлеан А., Яворська В. Роль процесуального керівника – прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури на досудовій стадії процесу: звіт за результатами дослідження. 2018. Режим доступу: <https://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2018/12/prokurorsapukr.pdf> (ст. 12, 14, 23-24, 45).

⁹ Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України. 2018. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf (ст. 79-80).

¹⁰ Anti-corruption reforms in Ukraine. 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2017. Режим доступу: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf> (ст. 154-155, 157; рекомендація 25.7); Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3RmLuka> (ст. 176, 179, 180, 183).

посилення інституційної незалежності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, оптимізації повноважень заступників керівника САП, удосконалення процедур конкурсного добору керівництва САП¹¹.

Саме тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) удосконалити порядок конкурсного відбору керівника САП, у тому числі його проведення за вирішальної ролі незалежних експертів, визначених міжнародними та іноземними організаціями, які надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері запобігання та протидії корупції;

2) усунути законодавчі прогалини щодо повноважень заступників керівника САП та посадових окладів прокурорів САП.

Гарантії інституційної незалежності Національного антикорупційного бюро України були збережені з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення статусу Національного антикорупційного бюро України у відповідність з вимогами Конституції України» (№ 1810-IX від 19.10.2021). Водночас все ще існує низка критичних для операційної незалежності НАБУ питань:

- неможливість здійснювати на практиці самостійне зняття інформації з транспортних телекомунікаційних каналів, затримки з вихідними запитами про надання міжнародної правової допомоги у кримінальних провадженнях (у т.ч. щодо всіх запитів про видачу особи) без інших органів (СБУ, ОГП)¹²;

- обмежений доступ до незалежної судової експертизи у кримінальних провадженнях, підслідних НАБУ^{13,14,15};

- перешкоди ефективному розслідуванню та обвинуваченню народних депутатів через необхідність здійснювати це кримінальне провадження за участі Генерального прокурора¹⁶;

- недостатня чисельність персоналу^{17,18}.

У зв'язку з цим у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано:

1) впровадити технічні рішення для здійснення НАБУ зняття інформації з електронних комунікаційних мереж на правах автономного доступу;

2) створити експертну установу при НАБУ, яка уповноважена проводити експертизи для цілей кримінальних проваджень;

¹¹ Ukraine: First Review Under the Stand-By Arrangement, Requests for Extension and Rephasing of Access of the Arrangement, Waivers of Nonobservance of a Performance Criterion, Financing Assurances Review, and Monetary Policy Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. 2021. Режим доступу: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1UKREA2021001.ashx> (ст. 82; п. 28.с).

¹² Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3RmLuka> (ст. 165-166, 185-186).

¹³ Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України. 2018. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf (ст. 79).

¹⁴ Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3RmLuka> (ст. 185-186).

¹⁵ Ukraine: First Review Under the Stand-By Arrangement, Requests for Extension and Rephasing of Access of the Arrangement, Waivers of Nonobservance of a Performance Criterion, Financing Assurances Review, and Monetary Policy Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. 2021. Режим доступу: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2021/English/1UKREA2021001.ashx> (ст. 81; п. 28.а).

¹⁶ Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3RmLuka> (ст. 134-135).

¹⁷ Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3RmLuka> (ст. 165, 184, 185).

¹⁸ Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України. 2018. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf (ст. 65-66).

3) передбачити можливість внесення відомостей про можливе вчинення кримінального правопорушення народним депутатом України заступником Генерального прокурора – керівником САП (виконувачем обов'язків) та керівником Головного підрозділу детективів НАБУ, а також погодження заступником Генерального прокурора – керівником САП (виконувачем обов'язків) клопотань, які розглядаються слідчим суддею;

4) збільшити граничну чисельність НАБУ на 300 осіб (з уведенням в дію зазначених положень з урахуванням ситуації, обумовленої правовим режимом воєнного стану).

Заходи щодо проведення незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності НАБУ та САП висвітлені у підрозділі 2.1.7 проекту Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки.

4. Функціонал угод про визнання винуватості стосовно корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень також використовується недостатньо, що зумовлено кількома чинниками.

По-перше, наявні різночитання щодо можливості звільнення від відбування з випробуванням у разі укладення таких угод про визнання винуватості стосовно вказаних категорій правопорушень, існує суперечлива судова практика¹⁹. По-друге, у діяльності НАБУ та САП відзначалось, що законодавчо встановлені заборони на звільнення від відповідальності чи покарання (у т.ч. мати форму умовного звільнення від відбування покарання) за такі правопорушення «обмежують коло стимулів, які можуть пропонуватися для спонукання обвинуваченого до укладення угоди про визнання винуватості». Також експерти пропонували розглянути законодавчі зміни, які б дали змогу розширити коло стимулів, що можуть використовуватись у переговорах про укладення угод про визнання винуватості у провадженнях, які розслідуються НАБУ²⁰.

У зв'язку з цим у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано внести зміни до чинного кримінального та кримінально-процесуального законодавства, передбачивши:

1) можливість укладати угоди про визнання винуватості у кримінальних провадженнях, віднесених до підслідності НАБУ, у разі повного чи часткового відшкодування збитків або заподіяної шкоди обвинуваченим, підозрюваним (крім організатора кримінального правопорушення);

2) можливість звільнення від відбування покарання з випробуванням у разі затвердження угод про визнання винуватості у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ;

3) розширений перелік покарань, які можуть бути узгоджені сторонами угоди для звільнення від відбування покарання з випробуванням у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного антикорупційного бюро, а також розширено перелік застосованих додаткових покарань;

4) можливість визначення довшого за три роки іспитового строку у разі звільнення від відбування покарання з випробуванням на підставі угоди про визнання винуватості, а також визначення довших строків погашення судимості у разі звільнення від відбування покарання з випробуванням щодо тяжких чи особливо тяжких корупційних злочинів;

5) можливість продовження судового провадження у загальному порядку у разі відмови суду у затвердженні угоди про визнання винуватості та відсутності клопотання про повернення провадження на досудове розслідування;

б) можливість повторного звернення до суду з угодою про визнання винуватості у тому самому кримінальному провадженні у разі усунення підстав для відмови в її укладенні.

¹⁹ Недоліки судової практики в частині звільнення від відбування покарання з випробуванням за вчинення корупційних злочинів. 2020. Режим доступу: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/press-centr/zmi/1049114/>

²⁰ Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України. 2018. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf (ст. 46-47).

Також актуальною залишається проблема з дотриманням на практиці **правил підслідності**, про що відзначається у звіті за результатами 5-го раунду оцінювання ОЕСД АСН. У низці проваджень досудове розслідування доручалось не НАБУ, яке має відповідну спеціалізацію та необхідні гарантії незалежності, а іншим органам²¹. Це здійснювалось з порушенням КПК України. Особливо негативними такі рішення виглядають з позиції Верховного Суду, за якою порушення правил підслідності тягне за собою визнання доказів недопустимими.

У зв'язку з цим у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано встановити, що вирішення спорів про підслідність у провадженнях, які віднесені чи можуть бути віднесені до підслідності НАБУ, здійснюється лише Генеральним прокурором або заступником Генерального прокурора – керівником САП.

5. Окремим викликом залишається налагодження ефективної взаємодії між НАБУ та іншими державними органами, які можуть істотно впливати на якість та ефективність роботи НАБУ.

По-перше, взаємодія між НАБУ та АРМА потребує посилення у напрямі «пілотного» втілення рекомендацій експертів щодо запровадження процедур планування перед арештом активів, одержаних злочинним шляхом або використаних для вчинення злочину²².

По-друге, взаємодія між НАБУ та Держфінмоніторингом може бути вдосконалена. Так, експерти звертали увагу на низьку результативність узагальнених матеріалів, одержаних НАБУ від Держфінмоніторингу²³, що потребує належного аналізу. Також поставало питання щодо необхідності здійснення обміну інформацією в електронній формі²⁴ – дотепер порядок обміну даними передбачає можливість здійснення обміну даними також і в паперовій формі²⁵.

З цією метою у *Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки* запропоновано провести дослідження щодо результативності узагальнених матеріалів Держфінмоніторингу для встановлення причин, що можуть знижувати таку результативність, та визначення рекомендацій щодо удосконалення співпраці між Національним антикорупційним бюро та Держфінмоніторингом, а також запровадження можливості здійснювати обмін інформацією між НАБУ та Держфінмоніторингом в електронній формі.

²¹ Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3RmLuka> (ст. 6, 160, 164, 167-168, 173, 175).

²² Планування перед арештом активів, одержаних злочинним шляхом або використаних для вчинення злочину. 2019. Режим доступу: <https://euaci.eu/ua/what-we-do/resources/pre-seizure-planning-ua>.

²³ Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. 2022. Режим доступу: <https://bit.ly/3RmLuka> (ст. 163).

²⁴ Експертний аналіз діяльності Національного антикорупційного бюро України. 2018. Режим доступу: https://nabu.gov.ua/sites/default/files/page_uploads/25.04/nabu_assessment_report_ukr.pdf (ст. 37).

²⁵ Порядок надання Державною службою фінансового моніторингу України Національному антикорупційному бюро України узагальнених (додаткових узагальнених) матеріалів та отримання Державною службою фінансового моніторингу України інформації про хід їх розгляду затверджено наказом Міністерства фінансів України, Національного антикорупційного бюро України від 03 березня 2021 року № 144 та зареєстровано в Міністерстві юстиції України 11 травня 2021 року за № 624/36246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0624-21#Text>.