

І. Ф. Літвінова,

кандидат юридичних наук, доцент
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0674-8728>

Є. Ю. Рєпіна,

здобувачка вищої освіти другого (магістерського) рівня

ДЕРЖАВНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ У СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ

Національний авіаційний університет
проспект Любомира Гузара, 1, 03680, Київ, Україна
E-mails: irina_litvinova@ukr.net, repinaeliza@gmail.com

Мета: полягає в тому, що для розуміння витоків передумов створення Державного бюро розслідувань дослідити організаційно-правові засади створення та діяльності цього правоохоронного органу. **Результати:** розкрито історичне підґрунтя створення Державного бюро розслідувань, оскільки бюро є порівняно новим суб'єктом у правоохоронній системі держави, формування якого продовжується, а низка питань потребує конкретизації. Досліджено історію нормативних змін, що відбувалися на шляху до створення законодавчої бази, що є актуальна на сьогодні. порушено питання щодо повноважень Директора Державного бюро розслідувань та його обов'язків щодо участі в кримінальних провадженнях. **Обговорення:** створення Державного бюро розслідувань вважають вагомим кроком у напрямку до європейських стандартів та практик ведення слідства. За умов досконалого керівництва та організації роботи є унікальна можливість створити кардинально нове правоохоронне відомство, що стане на варті правопорядку в державі.

Ключові слова: Державне бюро розслідувань; правоохоронні органи; кримінальне провадження; корупційне правопорушення; Директор Державного бюро розслідувань.

Постановка проблеми та її актуальність. В останні роки в Україні проведено чимало реформ, пов'язаних зі змінами в організації та діяльності органів державної влади, судової та правоохоронної системи країни. Подальше впровадження міжнародних стандартів у сфері захисту прав та інтересів громадян обумовлює не лише оновлення нормативно-правової бази, а й створення нових органів державної влади. Тим цікавіша діяльність Державного бюро розслідувань, створеного на державному рівні для забезпечення взаємодії поліцейських сил і розслідування злочинів, що створюють загальнодержавну загрозу. Враховуючи, що з моменту створення Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) пройшов відносно недовгий відрізок ча-

су, наразі недостатньо висвітленим є питання про створення, діяльність і роль, яка відводиться цьому органу серед інших правоохоронних структур, у тому числі органів досудового розслідування.

Специфіка підслідності ДБР і компетенція даного органу загалом стосується розслідування одних із найбільш складних категорій злочинів, а саме – вчинених представниками органів державної влади, суду і правоохоронних органів. Йдеться про провадження, де майже завжди є ризики протидії розслідуванню як винними, так й іншими зацікавленими особами. Тому така функціональна специфіка органу повинна була одержати практичне втілення у вигляді інституції з широкими повноваженнями та професій-

ними і досвідченими працівниками, належним чином забезпеченими технічними засобами та науковим супроводом.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми. Питання щодо створення та діяльності Державного бюро розслідувань у своїх працях досліджували такі науковці, як О.В. Ільченко, О. Дрозд, О.В. Климчук, О.П. Левківська, С.В. Слінько, О.С. Степанов, О.Г. Усапій, М.М. Чикалова та інші видатні вчені, однак досі воно є актуальним і потребує детального вивчення та вдосконалення.

Мета статті полягає в тому, що для розуміння витоків передумов створення Державного бюро розслідувань, дослідити організаційно-правові засади створення та діяльності цього правоохоронного органу, характерні особливості організації й діяльності, його специфічну цільову спрямованість та особливе місце в національній правоохоронній системі.

Виклад основного матеріалу. Задовго до прийняття Закону України «Про Державне бюро розслідувань» було опубліковано Указ Президента України «Про Національне бюро розслідувань України» від 24 квітня 1997 року. Указ Президента став результатом діяльності Робочої групи, сформованої Президентом України у 1995 році. Цей орган можна вважати ідеологічним попередником Державного бюро розслідувань. Серед завдань Національного бюро розслідувань Президент окремо визначив проведення інформаційно-аналітичної роботи щодо виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню корупційних та інших небезпечних злочинів, прогнозування динаміки злочинності в суспільстві [1]. На жаль, особливих результатів роботи створеного органу не було. Були сумніви щодо доцільності подальшого функціонування цього органу. Офіційною причиною ліквідації Національного бюро розслідувань стало прийняття Конституційним Судом України рішення у справі за конституційним поданням народних депутатів України про відповідність Конституції України (конституційність) Указу Президента України від 24 квітня 1997 року № 371 «Про Національне бюро розслідувань України», згідно з яким, з одного боку, відкликання Президента за межі повноважень, наданих Конституцією України,

після видання зазначеного Указу не було виявлено, але враховуючи те, що парламент не розглядав проекти законів про організацію діяльності Національного бюро розслідувань, а відповідно до пункту 14 статті 92 Конституції України організація та діяльність досудових органів розслідування визначаються виключно законом, тому положення указу президента визнано неконституційними. На виконання цього рішення Конституційного Суду України був виданий Указ Президента України від 15 грудня 1999 року № 1573, який скасував Національне бюро розслідувань.

Чергова спроба створення Національного бюро розслідувань пов'язана з прийняттям Указу Президента від 15 березня 2005 року та Указу Президента України від 23 травня 2005 року № 834/2005, Робочої групи з розробки Концепції створення Національного бюро розслідувань. 6 вересня 2005 року одна з комісій підтримала проект Концепції реформування органів внутрішніх справ України (системи кримінальної юстиції) [2]. У тексті цього документа згадується Національне бюро розслідувань. У роботі першої комісії виникли протиріччя між співголовами В. Стретовичем та В. Королем. Щодо функціонального призначення Національного бюро розслідувань В. Стретович вважав за необхідне створити новий мобільний орган, який би займався «фінансовою розвідкою» країни та боротьбою з корупцією. В. Король запропонував організувати новий орган у вигляді об'єднання відповідних слідчих підрозділів СБУ, МВС та ДПАУ, а Національне бюро розслідувань має займатися боротьбою з організованою злочинністю і корупцією [3]. Незважаючи на заяви членів комісій щодо розробки проекту Закону України «Про Національне бюро розслідувань», жодного проекту до парламенту не було подано. Концепція реформування правоохоронних органів України також не була позбавлена недоліків, що не дозволило залишити цей документ поза статусом проекту. Відсутність ефективних результатів діяльності цих робочих груп призвела до їх ліквідації у 2006 та 2008 роках відповідно до Указів Президента.

Перш за все, слід зазначити, що створення Державного бюро розслідувань в Україні зазви-

чай пов'язують із прийняттям Верховною Радою Закону України «Про Державне бюро розслідувань» 12 листопада 2015 року. Попри те, що Закон України «Про Державне бюро розслідувань» було прийнято у 2015 році, лише 13 грудня 2017 року Кабінет Міністрів України погодив організаційну структуру ДБР, до якої увійшли: 15 управлінь та 4 самостійних відділи центрального апарату, 7 територіальних управлінь, Академія ДБР, Науково-дослідний інститут ДБР.

Створення даного органу також передбачено зобов'язаннями при вступі до Ради Європи та є частиною коаліційної угоди між парламентськими партіями Верховної Ради України VIII скликання. Створення Державного бюро розслідувань є надзвичайно важливим для України. Важливим є той факт, що експерти Ради Європи брали активну участь у підготовці та експертній оцінці закону про ДБР, а також допомагають у підготовці проектів підзаконних актів, які регулюватимуть роботу цього органу.

У своїй діяльності Державне бюро розслідувань керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, а також іншими нормативно-правовими актами, прийнятими на їх основі.

Відповідно до положень цього закону, Державне бюро розслідувань є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції [4].

ДБР взаємодіє з Офісом Генерального прокурора. Державне бюро замість Офісу проводить розслідування щодо злочинів, скоєними високопосадовцями. Офіс Генерального прокурора здійснює нагляд за слідством, а потім його прокурори доводять справу в суді.

Загалом більшість повноважень Державного бюро розслідувань України була передана до даного органу безпосередньо від органів прокуратури, які тепер позбавлені всіх своїх слідчих функцій на користь Державного бюро розслідувань України [5, с. 170]. Також Державне бюро розслідувань України перейняло на себе всі

функції Військової прокуратури та слідчі функції Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України і Національного антикорупційного бюро, які перебувають у межах його компетенції, тобто стосуються запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, які вчиняються вищими посадовими особами, службовими особами Національного антикорупційного бюро України чи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або військовими.

Відповідно до частини 4 статті 216 Кримінального процесуального кодексу України слідчі органи Державного бюро розслідувань України здійснюють розслідування злочинів, вчинених Президентом України, повноваження якого припинено, Прем'єр-міністром України, членом Кабінету Міністрів України, першим заступником та заступником міністра, членом Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, Головою Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Головою Фонду державного майна України, його першим заступником та заступником, членом Центральної виборчої комісії, народним депутатом України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Директором Національного антикорупційного бюро України, Генеральним прокурором, його першим заступником та заступником, Головою Національного банку України, його першим заступником та заступником, Секретарем Ради національної безпеки і оборони України, його першим заступником та заступником, Постійним Представником Президента України в Автономній Республіці Крим, його першим заступником та заступником, радником або помічником Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, суддею, працівником правоохоронного органу, особою, посада якої належить до категорії «А», крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності Національного антикорупційного бюро України [5].

До підслідності бюро належить розслідування таких злочинів:

1) злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державної служби, судьями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України;

2) злочинів, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України;

3) злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України.

Головою Державного бюро розслідувань є Директор. Перелік його повноважень зазначений у статті 12 Закону України «Про Державне бюро розслідувань». Проте, Протоколом № 30 робочої наради в Державному бюро розслідувань від 29.08.2022 було затверджено «Алгоритм взаємодії Головного слідчого управління зі слідчими підрозділами територіальних управлінь Державного бюро розслідувань та порядок організації їх роботи».

Пункти даного документу створено всупереч верховенства права, що закріплено Конституцією України та статті 214 Кримінального процесуального кодексу України, що пояснює початок досудового розслідування.

У пункті першому даного Алгоритму зазначено, що «З метою запобігання використанню дій слідчих для дискредитації Державного бюро розслідувань та влади в цілому виникнення непередбачуваних ситуацій, які надалі можуть скласти негативну репутацію правоохоронному органу у суспільстві, заступникам директорів,

начальникам слідчих відділів, особам, що виконують їх обов'язки, забезпечити інформування Головного слідчого управління з наданням довідок встановленого зразка щодо: – Внесення до ЄРДР відомостей про кримінальні правопорушення за матеріалами оперативних підрозділів, у тому числі ДБР – узгоджувати перед внесенням».

Тож, на основі даного пункту, можна зробити висновок, що Директор ДБР фактично перешкоджає прозору та неупередженому розслідуванню кримінальних правопорушень. Тобто, таким чином, аби погодити внесення відомостей до ЄРДР, потрібно чекати від декількох днів до декількох тижнів, у той час як оперативні співробітники мають затримувати процес розслідування справ. Порушується одна із загальних засад кримінального провадження – розумність строків. Адже, під час кримінального провадження кожна процесуальна дія або процесуальне рішення повинні бути виконані або прийняті в розумні строки. Розумними вважаються строки, що є об'єктивно необхідними для виконання процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень. Розумні строки не можуть перевищувати передбачені цим Кодексом строки виконання окремих процесуальних дій або прийняття окремих процесуальних рішень (ч. 1 ст. 28 КПК) [6].

Даними діями Директор Державного бюро розслідувань перешкоджає справедливому та своєчасному розкриттю кримінальних правопорушень та покаранню злочинців. Оскільки, може погодити або взагалі не погодити внесення відомостей до ЄРДР, таким чином зволікаючи та не даючи змоги розкривати злочини та відправляти злочинців за ґрати.

Можна сказати, що дані дії дають підстави для розвитку корупції, уникнення покарання для злочинців і в цілому ставлять під питання компетенцію державних органів.

Висновки. Враховуючи все вищевикладене, Конституція України 1996 р. серед функцій прокуратури не називала досудове розслідування, а надала органам прокуратури лише тимчасову можливість досудового розслідування до тих пір, поки будуть створені органи, яким ця функція буде передана. У цьому є певна

послідовність, оскільки така зміна підходу позбавляє слідчого тиску прокурора, як і без посередника прокуратури. Створення Державного бюро розслідувань є логічним продовженням тих змін, які відбулися у 1996 році.

ДБР має стати дієвою базою для попередження, виявлення, розслідування та припинення злочинів, а також забезпечити ефективну протидію корупції, які можуть вчиняти вищі посадові особи чи працівники правоохоронних і судових органів. Адже велике значення для держави та усього суспільства відіграє наявність таких органів, які зможуть ефективно захистити принципи верховенства права та законності і забезпечать притягнення до кримінальної відповідальності та покарання будь-якої особи, що вчинила злочин, не дивлячись на її посаду, статус чи репутацію. На сьогодні, громадянське суспільство зацікавлене у тому, щоб ДБР почало виконувати свої функції якнайшвидше.

З огляду на вищенаведене, Державне бюро розслідувань є правоохоронним органом, діяльність якого спрямована на запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. А також із виконанням покладених на нього функцій, буде виконувати і превентивну функцію, так як ДБР для злочинців стане страхом невідворотності покарання за вчинені злочини разом з усвідомленням факту невідкупності слідчих Державного бюро розслідувань. На наш погляд, подальше становлення Державного бюро розслідувань в Україні має здійснюватися з урахуванням не лише досвіду зарубіжних країн, а й власного історичного досвіду.

Література

1. Бусол О. Закон України «Про Державне бюро розслідувань». Громадська думка про законотворчість. *Інформаційно-аналітичний бюлетень за оперативними матеріалами*. № 10 (113) червень 2016 р. С. 22.

2. Концепція реформування органів внутрішніх справ України (системи кримінальної юстиції) (проект). URL: <http://www.ukrprison.org.ua/index.php?id=1285058160>

3. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2005-2006 роки) /за заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка. Київ: Вид. Конус-Ю, 2007. 496 с.

4. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 05 січ. 2017 р. № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.

5. Звоненко О.Р. Створення Державного бюро розслідувань (проблемні питання): збірник тез доповідей студентів, аспірантів та здобувачів – учасників 73-ї звітної конф. Одеського нац. ун-ту ім. І.І. Мечникова (м. Одеса, 25 квіт. 2017 р.). Секція економічних і правових наук; ОНУ ім. І.І. Мечникова, ЕПФ; відп. ред. А.В. Смітюх. Одеса: Фенікс, 2017. С. 170–172.

6. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10. № 11–12. № 13. Ст. 88.

References

1. Busol O. Zakon Ukrayiny «Pro Derzhavne byuro rozsliduvan». Hromadska dumka pro zakonotvorchist. *Informatsiyno-analitychnyy byuletyn za operatyvnyy materialamy*. № 10 (113) cherven 2016 r. S. 22.

2. Kontseptsiya reformuvannya orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrayiny (systemy kryminalnoyi yustytsiyi) (proekt). URL: <http://www.ukrprison.org.ua/index.php?id=1285058160>

3. Rozvytok publichnoho prava v Ukrayini (dopovid za 2005-2006 roky) /za zah. red. N.V. Aleksandrovoyi, I.B. Koliushka. Kyiv: Vyd. Konus-Yu, 2007. 496 s.

4. Pro Derzhavne byuro rozsliduvan: Zakon Ukrayiny vid 05 sich. 2017 r. № 794-VIII. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 2016. № 6. St. 55.

5. Zvonenko O.R. Stvorennya Derzhavnoho byuro rozsliduvan (problemni pytannya): zbirnyk tez dopovidey studentiv, aspirantiv ta zdobuvachiv – uchasnykiv 73 zvitnoyi konf. Odeskoho nats. un-tu im. I.I. Mechnykova (m. Odesa, 25 kvit. 2017 r.). Sektsiya ekonomichnykh i pravovykh nauk; ONU im. I.I. Mechnykova, EPF; vidp. red. A.V. Smityukh. Odesa: Feniks, 2017. S. 170–172.

Iryna Litvinova, Yelizaveta Ryepina

THE STATE BUREAU OF INVESTIGATIONS IN THE MODERN SYSTEM LAW ENFORCEMENT BODIES OF UKRAINE: LEGAL ASPECTS OF CREATION AND ACTIVITY

National Aviation University
Liubomyra Huzara Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine
E-mails: irina_litvinova@ukr.net, repinaeliza@gmail.com

Purpose: to understand the origins of the prerequisites for the creation of the State Bureau of Investigation, to investigate the organizational and legal foundations of the creation and operation of this law enforcement body. **Results:** the historical basis for the creation of the State Bureau of Investigation has been revealed, since the bureau is a relatively new entity in the law enforcement system of the state, the formation of which continues, and a number of issues need to be specified. The history of regulatory changes that took place on the way to the creation of a legislative framework that is relevant today has been studied. The question was raised regarding the powers of the Director of the State Bureau of Investigation and his duties regarding participation in criminal proceedings. The SBI should become an effective base for the prevention, detection, investigation and termination of crimes, as well as ensure effective countermeasures against corruption that may be committed by senior officials or employees of law enforcement and judicial bodies. After all, the existence of such bodies that can effectively protect the principles of the rule of law and legality and ensure the prosecution and punishment of any person who committed a crime, regardless of his position, status or reputation, is of great importance for the state and the entire society. The State Bureau of Investigation is a law enforcement agency whose activities are aimed at preventing, detecting, stopping, uncovering and investigating crimes within its competence. As well as performing the functions assigned to it, it will also perform a preventive function. **Discussion:** the establishment of the State Bureau of Investigation is considered a significant step towards European standards and practices of conducting investigations. Under the conditions of perfect management and organization of work, there is a unique opportunity to create a radically new law enforcement agency, which will become a guardian of law and order in the state.

Key words: State Bureau of Investigations; law enforcement agencies; criminal proceedings; corruption offense; Director of the State Bureau of Investigations.

Стаття надійшла до редакції 05.12.2022