

Кримінальний процес

УДК 351.746.2(063)

**Бережний Олександр Іванович**

*кандидат юридичних наук, асистент кафедри кримінального процесу*

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

**Бережной Александр Иванович**

*кандидат юридических наук, ассистент кафедры уголовного процесса*

*Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого*

**Berezhnyi Olexandr**

*PhD in Law, Assistant of the Department of Criminal Procedure*

*Yaroslav Mudryi National Law University*

**Клімчук Богдан Володимирович**

*студент*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

**Климчук Богдан Владимирович**

*студент*

*Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого*

**Klimchuk Bogdan**

*Student of the*

*Yaroslav Mudryi National Law University*

**Литвиненко Артур Олександрович**

*студент*

*Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

**Литвиненко Артур Александрович**

*студент*

*Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого*

**Litvinenko Arthur**

*Student of the*

*Yaroslav Mudryi National Law University*

**ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ ТА ШЛЯХИ ЇХ  
ВИРІШЕННЯ**

**ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮРО РАССЛЕДОВАНИЙ И ПУТИ ИХ  
РЕШЕНИЯ**

**ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL PROBLEMS OF THE STATE  
BUREAU OF INVESTIGATION AND WAYS OF THEIR SOLUTION**

*Анотація.* У статті розглядаються організаційні та функціональні проблеми Державного бюро розслідувань та пропонуються шляхи їх вирішення. Аналізуються роботи науковців, що присвячені аналізу правоохоронної системи України. У роботі також наведено структуру нового правоохоронного органу.

У роботі проведено порівняльний аналіз структури та функцій Державного бюро розслідувань з іншими органами досудового розслідування й оперативно-розшукової діяльності України. Розглянуто досвід створення та функціонування подібних правоохоронних органів у інших країнах світу. Акцентовано увагу на історії впровадження спеціалізованого правоохоронного органу.

У статті пропонується удосконалити суб'єктну та предметну підслідності Державного бюро розслідувань. Сформульовано власне бачення вирішення проблем організації та функціонування Державного бюро розслідувань з урахуванням міжнародного досвіду з організації подібних правоохоронних органів та на основі конституційних принципів, за якими функціонують інші органи досудового розслідування.

Запропоновано змінити положення пункту 1 частини 1 статті 5 ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» таким чином, щоб підслідними були ті злочини, які вчиняються службовими особами безпосередньо під час виконання своїх службових обов'язків та зроблено висновок, що подальше

удосконалення організаційних та функціональних аспектів діяльності Державного бюро розслідувань на основі принципів законності, справедливості, обґрунтованості та верховенства права буде гарантувати стабільну правоохоронну систему, а з цього й сприятливий інвестиційний клімат та стійку економічну ситуацію в країні.

**Ключові слова:** Державне бюро розслідувань, досудове розслідування, підслідність, оперативно-розшукова діяльність, єдиноначальність, територіальне управління, детектив, слідчий, Національне антикорупційне бюро України.

**Аннотація.** В статті розглядаються організаційні та функціональні проблеми Государственного бюро расследований і пропонуються шляхи їх вирішення. Аналізуються роботи учених, які присвячені аналізу правоохоронної системи України. В роботі також запропоновано структуру нового правоохоронного органу.

В роботі проведено порівняльний аналіз структури та функцій Государственного бюро расследований з іншими органами досудебного розслідування та оперативно-розшукової діяльності України. Розглянуто досвід створення та функціонування подібних правоохоронних органів в інших країнах світу. Акцентовано увагу на історії впровадження спеціалізованого правоохоронного органу.

В статті пропонується удосконалити суб'єктну та предметну підслідність Государственного бюро расследований. Сформульовано власне бачення вирішення проблем організації та функціонування Государственного бюро расследований з урахуванням міжнародного досвіду організації подібних правоохоронних органів та на основі конституційних принципів, за якими функціонують інші органи досудебного розслідування.

*Предложено изменить положения пункта 1 части 1 статьи 5 ЗУ «Про Государственное бюро расследований» таким образом, чтобы подследственными были те преступления, которые совершаются служебными лицами непосредственно во время исполнения своих служебных обязанностей и сделано вывод, что следующее усовершенствование организационных и функциональных аспектов деятельности Государственного бюро расследований на основе принципов законности, справедливости, обоснованности и верховенства права будет гарантировать стабильную правоохранительную систему, а из этого и стабильный инвестиционный климат и стойкую экономическую ситуацию в стране.*

**Ключевые слова:** *Государственное бюро расследований, досудебное расследование, подследственность, оперативно-розыскная деятельность, единоначалие, территориальное управление, детектив, следователь, Национальное антикоррупционное бюро Украины.*

**Summary.** *The article examines the organizational and functional problems of the State Bureau of Investigation and suggests ways to solve them. The article analyzes the works of scientists who are devoted to the analysis of the law enforcement system of Ukraine. The paper also proposes the structure of a new law enforcement agency.*

*The paper provides a comparative analysis of the structure and functions of the State Bureau of Investigation with other bodies of pre-trial investigation and operational-search activities of Ukraine. The experience of creation and functioning of similar law enforcement agencies in other countries of the world is considered. Attention is focused on the history of the implementation of a specialized law enforcement agency.*

*The article proposes to improve the subject and subject jurisdiction of the State Bureau of Investigation. The author has formulated his own vision of solving the problems of the organization and functioning of the State Bureau of*

*Investigation, taking into account international experience in organizing such law enforcement agencies and on the basis of constitutional principles according to which other pre-trial investigation bodies operate.*

*It is proposed to amend the provisions of clause 1 of part 1 of article 5 of the Law of Ukraine "On the State Bureau of Investigation" so that those crimes that are committed by officials directly during the performance of their official duties are under investigation and it is concluded that the following improvement of the organizational and functional aspects of the activities of the State Bureau investigations based on the principles of legality, fairness, reasonableness and the rule of law will guarantee a stable law enforcement system, and hence a stable investment climate and a stable economic situation in the country.*

***Key words:** State Bureau of Investigation, pre-trial investigation, accountability, operational and investigative activities, one-man management, territorial administration, detective, investigator, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.*

**Постановка проблеми.** Відповідно до пункту 9 Перехідних положень Конституції України прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції.

Указом Президента України від 24 квітня 1997 року було створене Національне бюро розслідувань, що називають предтечою Державного бюро розслідувань. Воно повинно було провадити досудове розслідування та оперативно-розшукову діяльність у злочинах, які представляють підвищену суспільну небезпечність. Він функціонував до 1999 року та припинив діяльність на підставі рішення Конституційного Суду України, який визнав вищезазначений Указ Президента неконституційним, а у березні 2016 року набрав чинності Закон України «Про Державне бюро розслідувань». Новостворений правоохоронний орган почав повноцінно

функціонувати лише в 2018 і за два роки вже потребує організаційного та функціонального реформування.

Процес перезавантаження Державного бюро розслідувань (далі ДБР), що був ініційований Президентом України, дещо змінив ситуацію. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань» від 03.12.2019, ДБР набуло статусу правоохоронного органу, це вивело його з системи органів виконавчої влади та зробило прямо підпорядкованим Президенту України. (ст.1 ЗУ «Про ДБР») Тепер Президент має змогу призначати та звільняти директора Бюро та робити організаційні зміни у структурі органу.(ч. 1 ст. 9 ЗУ «Про ДБР») Керівник органу став більш впливовим, оскільки йому надано можливість самостійно ухвалювати рішення, без будь-якого впливу інших осіб.(п. 8, ч. 1 ст. 3 ЗУ «Про ДБР»).

17.09.2018 пройшли відкриті слухання у Комітеті Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності на тему: «Діяльність Державного бюро розслідувань, стан виконання покладених на Державне бюро розслідувань завдань та додержання ним законодавства, прав і свобод громадянина». На якому керівництву ДБР були сформульовані проблемні питання, зокрема щодо виконання державної програму розвитку ДБР до 2022 року, щодо проведення конкурсів на посади оперативних співробітників. Особливо гострим питання було щодо формування Ради громадського контролю, а відповідно дисциплінарної комісії Державного бюро розслідувань. Голова Касаційного кримінального суду Станіслав Кравченко зацентрував увагу на необхідності змін до Закону України «Про ДБР» щодо структури та розташування територіальних управлінь.

З огляду на все вищезазначене, проблема реформування Державного бюро розслідувань є актуальною, вирішення якої істотно поліпшить правоохоронну систему України.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Особливостям та проблемам функціонування Державного бюро розслідувань присвячені праці багатьох вітчизняних дослідників. Серед яких важливе місце займають роботи Довжич Є. В. [2], Линника О.В. [3], Мурзановської А.В. [4], Скулиша Є.Д. [5], Труби Р.М [6] Ципрюк І.В. [7], Шостко О.Ю. [8] водночас питання, пов'язані з функціональним призначенням Державного бюро розслідувань залишаються дискусійним і актуальними.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою роботи є дослідження організаційних та функціональних проблем у діяльності Державного бюро розслідувань, шляхи їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Однією з найголовніших проблем у діяльності Державного бюро розслідувань є реалізація повноважень директора Державного бюро розслідувань. Одні дослідники схиляються до того, що під час виконання своїх функцій Директор має користуватися всіма управлінськими функціями самостійно й при цьому не буде мати стороннього впливу. Як зазначив Роман Труба, принцип єдиноначальності створює в системі органу оперативність в управлінні усією системою для ухвалення швидких рішень при чому не допускається зволікання. Він акцентує увагу на тому, що оперативність в ухваленні рішень, а з цього й персональна відповідальність, позитивно позначаються на здійсненні досудового розслідування [6, с. 234].

Не можна не погодитися з ним, оскільки при наділенні очільника ДБР таким високим ступенем самостійності та при його високих моральних та професійних якостях можна досягти досить якісних показників у просуванні досудових розслідувань. Оскільки відповідальність за оперативність та законність усіх процесів буде покладатися на одну людину.

Інші ж впевнені, що така єдиноначальна влада зробить посаду очільника ДБР політичною, що суперечить принципу політичної

нейтральності, що закріплений в пункті 7, частини першої, статті 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань». Линник О.В. робить акцент на застосуванні принципу процесуального «погодження», який закріплений пунктами 2, 6, 7, 9-13 та 19, частини 1, статті 12 Закону України «Про Державне бюро розслідувань». У випадках, які містяться в цих пунктах Директор реалізує свої повноваження за погодженням з першим заступником і заступником. За принципом процесуального «погодження» при прийнятті деяких рішень(особливо важливих) відповідальність розподіляється між Директором та його заступниками, що унеможлиблює зловживання владою однією особою [3, с. 54].

Ми вважаємо, що при реалізації повноважень Директора Державного бюро розслідувань потрібно поєднувати як принцип єдиноначальності так і принцип процесуального «погодження». 2 березня 2018 року був прийнятий Регламент реалізації повноважень Директором Державного бюро розслідувань. За цим документом виокремлено три способи поєднання єдиноначальності та колективного способу реалізації повноважень Державного бюро розслідувань.

Так, за цим Регламентом свої Директор ДБР реалізовує свої повноваження в такі способи: 1) за погодженням із першим заступником і заступником; 2) за поданням директора територіального органу або керівника підрозділу центрального апарату ДБР; 3) особисто. Ми вважаємо, що саме в такий спосіб треба доповнити статтю 12 Закону України «Про ДБР», додавши осіб, з якими Директор повинен погоджувати ті чи інші рішення.

Другою проблемою є організаційна складова діяльності Державного бюро розслідувань. Відповідно до частини 4, статті 9 Закону України «Про Державне бюро розслідувань». Утворено 7 територіальних управлінь у містах: Львові, Хмельницькому, Миколаєві, Мелітополі, Полтаві, Краматорську та Києві, кожне з яких поширює свою юрисдикцію на велику територію(від двох до п'яти областей). Відповідно до принципу



територіальності, слідчі органів досудового розслідування повинні звертатися за судовими рішеннями до суду, який знаходиться на території юридичної адреси органу досудового розслідування. Через те, що територіальні управління знаходяться не в кожному обласному центрі, це уповільнює хід багатьох досудових розслідувань.

На сьогоднішній день керівництво ДБР не може навіть у великих містах розмістити декількох слідчих, які б забезпечили ефективне функціонування, оскільки це пов'язано з розташуванням органу досудового розслідування. Саме через це були запропоновані зміни до Закону України «Про Державне бюро розслідувань», а саме до статті 9. Керівництво ДБР запропонувало створити територіальні управління в усіх обласних центрах і найбільших містах.

Така структурна організація територіальних управлінь істотно уповільнює хід досудового розслідування та унеможлиблює оперативне реагування під час виконання слідчих дій.

Як зазначає Скулиш Є.Д.: «Використання зарубіжного досвіду повинно співвідноситися із національною правовою системою, її специфікою та реаліями, а не представляти собою захоплення звучними і зовні привабливими назвами тієї чи іншої структури» [5, с. 207]. З моменту створення Державного бюро розслідувань багато дослідників, практиків та журналістів порівнювали його з американським Федеральним бюро розслідувань, що є одним з найефективніших кримінальних слідчих органів у світі. Щодо структури його територіальних представництв, то на разі діють п'ятдесят шість відділень у найбільших містах Сполучених Штатів Америки та понад 400 установ у невеликих населених пунктах. Ми вважаємо, що така трирівнева структурна організація територіальних управлінь буде найсприйнятливішою для Державного бюро розслідувань. Саме тоді ми наповнимо змістом діяльність цього органу досудового розслідування, яка буде такою ж переконливою, як і його назва.

Важливою функціональною проблемою є створення в складі ДБР (за аналогією з Національним антикорупційним бюро України (Далі НАБУ)) слідчо-оперативних підрозділів або детективів задля підвищення ефективності проведення досудового розслідування. Після трьох років функціонування Державного бюро розслідувань до сих пір триває дискусія про те, чи доцільне розділення функцій досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності у ДБР. Як стверджує Мурзановська А. В., об'єднання цих функцій у повноваженнях однієї особи відповідає сучасним підходам до реформування органів правопорядку. Відповідно до яких закріплюється ідея відходу від штучного поділу повноважень, що діяв за радянських часів, до ідеї «універсального правоохоронця», що відповідає міжнародній практиці функціонування правоохоронних органів багатьох розвинених країн світу [4, с. 263].

Ми вважаємо, що таке об'єднання буде не доречним, оскільки слідчі ДБР перевантажені роботою з ведення досудового розслідування, якщо до неї додати повноваження з відправлення оперативно-розшукової діяльності ми ризикуємо отримати неефективне досудове розслідування, що буде супроводжуватися неефективним виконанням оперативно-розшукових повноважень. В НАБУ детективи допустимі, оскільки кількість досудових розслідувань значно менша ніж в Державному бюро розслідувань, але складність справ потребує малої кількості задіяних осіб, аби не порушувати режим секретності ведення досудового розслідування.

Ще однією проблемою є розподіл підслідності між двома органами досудового розслідування: Національним антикорупційним бюро України та Державним бюро розслідувань. Якщо з іншими слідчими органами питання конфлікту підслідності виникають не часто, то як зазначає Довжич Є. В.: «ДБР фактично мало бути створене для виконання тої самої функції та стосовно того самого кола суб'єктів, що й в НАБУ» [2, с. 86]. Частина 4, статті 216 Кримінального процесуального кодексу містить такі положення,

що ДБР має здійснювати досудове розслідування злочинів, учинених правоохоронцями, суддями та вищими посадовими особами, крім випадків, що належать до компетенції НАБУ [1]. Дослідник ставить під сумнів доцільність паралельного функціонування цих двох органів досудового розслідування [2, с. 116]. Також відповідно до пункту 2, частини 4, запропонованої вище статті, закріплена підслідність розслідування злочинів вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, крім випадків, коли досудове розслідування цих кримінальних правопорушень віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України.

Ми вважаємо, що існування обох органів паралельно є доречним, бо подолання корупційної злочинності для нашої країни є пріоритетним. Шостко О.Ю. наводить у своїй статті статистику корупційних правопорушень за роки, що передували створенню Національного антикорупційного бюро України. У 2014 р. до суду з обвинувальним актом було направлено 2381 кримінальне провадження. У 2015 р. до суду було скеровано 2441 кримінальне провадження. У 2016 р. число обвинувальних актів, направлених до суду, склало 2130, у 2017 р. – 2786, тобто їх кількість збільшилась на 17 % у порівнянні з 2014 р [8, с. 178]. Така статистика продемонструвала, що національна правоохоронна система потребує існування спеціалізованого антикорупційного органу досудового розслідування. ДБР не можна вважати таким органом, бо сфера його підслідності ширша й стосується усіх злочинів посадовців, не лише корупційних. Так, національний законодавець розділив підслідність пунктом 2, частини 5, статті 216 Кримінального процесуального кодексу України. Відповідно до якого: «розмір предмета кримінального правопорушення або завданої ним шкоди в п'ятсот і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленої законом на час вчинення кримінального правопорушення» [1].

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Подолавши усі, вищезазначені проблеми, можна запропонувати зміну підслідності Державного бюро розслідувань. Слідчі та оперуповноважені ДБР є більш професійними та кваліфікованими юристами, ніж їх колеги з органів Національної поліції. Це пов'язано з вимогами для зайняття посади, зокрема щодо досвіду роботи. З огляду на це можна запропонувати передати підслідність по боротьбі з організованою злочинністю з Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції до окремого слідчого управління у Державному бюро розслідувань. Цюприк І. В. стверджує, що протидія серійній та груповій злочинності буде ефективною, якщо її будуть здійснювати органи досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності з належним кадровим забезпеченням. Висококваліфіковані слідчі та оперуповноважені Державного бюро розслідувань здатні застосовувати специфічні засоби і методи виявлення та розслідування кримінальних правопорушень краще, ніж їх колеги з інших правоохоронних органів [7, с. 179].

Якщо подивитися на досвід розвинутих країн світу. То Федеральне бюро розслідувань у США, Федеральне відомство кримінальної поліції Німеччини, Державна поліція у Франції, через те, що мають більш кваліфікованих правоохоронців, ніж інші органи досудового розслідування, отримали також повноваження щодо розкриття тяжких та особливо тяжких злочинів, які учиняються організованими злочинними угрупованнями.

Натомість ми пропонуємо змінити положення пункту 1 частини 1 статті 5 ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» таким чином, щоб підслідними були ті злочини, які вчиняються службовими особами безпосередньо під час виконання своїх службових обов'язків. Подальше удосконалення організаційних та функціональних аспектів діяльності Державного бюро розслідувань на основі принципів законності, справедливості, обґрунтованості та верховенства права буде гарантувати

стабільну правоохоронну систему, а з цього й сприятливий інвестиційний клімат та стійку економічну ситуацію в країні.

### Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. Дата оновлення 17.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
2. Довжич Є. В. Правові основи діяльності детектива Національного антикорупційного бюро України: дис. канд. юрид. наук:12.00.09. Харків, 2019. 224 с.
3. Линник О.В. Взаємодія прокурора та слідчого судді під час кримінального провадження / О. В. Линник // Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2016. Вип. 1. С. 52–57.
4. Мурзановська А.В. Державне бюро розслідувань: окремі аспекти підвищення ефективності досудового розслідування / А. В. Мурзановська // Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 16 червня 2018 р.) / редкол.: Г. О. Ульянова (голов. ред.), В. М. Др'омін, Є. Л. Стрельцов [та ін.] ; НУ «ОЮА»: Юридична література, 2018. С. 261-265.
5. Скулиш Є.Д. Проблемні питання створення Державного бюро розслідувань // Вісник Національної академії правових наук України. 2013. № 4. С. 205–215.
6. Труба Р.М. Єдиноначальність та погодження у реалізації окремих повноважень Директора ДБР / Р. М. Труба // Підприємництво, господарство і право. 2018. № 5. С. 233-237.
7. Цюприк І.В. Перспективи функціонування ДБР як суб'єкта боротьби з організованою злочинністю / І. В. Цюприк // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2016. № 2. С. 177-185.

8. Шостко О.Ю. Стан і тенденції виявлення кримінальних корупційних правопорушень в Україні / О. Ю. Шостко // Проблеми законності. 2018. Вип. 141. С. 175-184.

### References

1. Kriminalnij procesualnij kodeks Ukrayini : Zakon Ukrayini vid 13.04 2012 r. № 4651-VI. Data onovlennya 17.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
2. Dovzhich Ye. V. Pravovi osnovi diyalnosti detektiva Nacionalnogo antikorupciynogo byuro Ukrayini: dis. kand. yurid. nauk:12.00.09. Harkiv, 2019. 224 s.
3. Linnik O.V. Vzayemodiya prokurora ta slidchogo suddi pid chas kriminalnogo provadzhennya / O. V. Linnik // Mizhnarodnij yuridichnij visnik: zbirnik naukovih prac Nacionalnogo universitetu derzhavnoyi podatkovoyi sluzhbi Ukrayini. 2016. Vip. 1. S. 52–57.
4. Murzanovska A.V. Derzhavne byuro rozsliduvan: okremi aspekti pidvishennya effektivnosti dosudovogo rozsliduvannya / A. V. Murzanovska // Derzhavne byuro rozsliduvan: na shlyahu rozbudovi: mater. Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Odesa, 16 chervnya 2018 r.) / redkol.: G. O. Ulyanova (golov. red.), V. M. Dromin, Ye. L. Strelcov [ta in.] ; NU «OYuA»: Yuridichna literatura, 2018. S. 261-265.
5. Skulish Ye.D. Problemni pitannya stvorennya Derzhavnogo byuro rozsliduvan // Visnik Nacionalnoyi akademiyi pravovih nauk Ukrayini. 2013. № 4. S. 205–215.
6. Truba R.M. Yedinonachalnist ta pogodzhennya u realizaciyi okremih povnovazhen Direktora DBR / R. M. Truba // Pidpriyemnictvo, gospodarstvo i pravo. 2018. № 5. S. 233-237.

7. Cyuprik I.V. Perspektivi funkcionuvannya DBR yak sub'yekta borotbi z organizovanoyu zlochinnistyu / I. V. Cyuprik // Naukovij visnik Nacionalnoyi akademiyi vnutrishnih sprav. 2016. № 2. S. 177-185.
8. Shostko O.Yu. Stan i tendencyi viyavlennya kriminalnih korupcijnih pravoporushen v Ukrayini / O. Yu. Shostko // Problemi zakonnosti. 2018. Vip. 141. S. 175-184.