

ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

ЛИСАКОВСЬКИЙ Роман - заступник начальника управління - начальник другого відділу управління організації викриття економічних злочинів Головного управління ОРД ДФС України

**УДК 342.9
DOI 10.32782/LAW.UA.2021.1.33**

Выделены нормативно-правовые акты, ставшие предпосылкой появления Государственного бюро расследований в историческом контексте. Установлены основные причины и условия, обусловившие необходимость реформирования правоохранительной системы. Обращено внимание на содержание основных нормативно-правовых актов, касающихся создания Государственного бюро расследований. Выявлены факторы, повлиявшие на фактическое начало функционирования Государственного бюро расследований.

Ключевые слова: Государственное бюро расследований, правоохранительные органы, противодействие преступности, правовые предпосылки, создание Государственного бюро расследований.

Постановка проблеми

Протидія злочинності та забезпечення правопорядку є однією з найважливіших функцій держави, а тому діяльність виконавчої, законодавчої та судової гілок влади спрямовується на утвердження верховенства права. Однак, вчинення злочинів високопосадовцями, працівниками правоохоронних органів, суддями порушує довіру громадян до державної системи та призводить до серйозних наслідків для суспільства в цілому. Це у свою чергу вимагає застосування ефективних процесуальних засобів протидії правоохоронними органами. З огляду на зазначене, актуальним є дослідження правових аспектів створення Державного бюро розслідувань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблематиці реформування правоохоронних органів України та створення Державного бюро розслідувань приділяють увагу представники української наукової спільноти, серед яких: Є. М. Франтовський, Р. М. Марчук, О. В. Кравченко, В. В. Долежан, В. Д. Гвоздецький, Д. І. Жардан, Н. Р. Носевич, Р. Труба, Б. В. Деревянко, М. С. Моїсєєв та інші. Разом з тим, окремі аспекти періодизації правового забезпечення процесу створення Державного бюро розслідувань потребують детальнішого аналізу.

Метою статті є аналіз правових передумов створення Державного бюро розслідувань.

Виклад основного матеріалу дослідження

Необхідність створення правоохоронного органу, який би здійснював контроль за діяльністю посадових осіб органів державної влади, усвідомили ще у період прийняття Конституції України у 1996 році. Відповідно до пункту 9 Перехідних положень Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 р., прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції, а також функцію нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних спра-

вах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, – до набрання чинності законом про створення подвійної системи регулярних пенітенціарних інспекцій [1].

З метою зміцнення правопорядку в державі, підвищення ефективності боротьби з корупцією і організованою злочинністю, забезпечення захисту прав та свобод людини і громадянина 10 квітня 1997 року Указом Президента України було затверджено Національну програму боротьби з корупцією. Програмою було визнано серйозні фундаментальні прорахунки в усуненні причин та умов, що сприяють корупційним проявам, а відтак стосуються і реформування системи правоохоронних органів, зокрема:

- Закон України «Про боротьбу з корупцією» майже не застосовується;

- окремі керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади усунулись від виконання вимог законодавства про боротьбу з корупцією;

- діяльність органів виконавчої влади, в тому числі правоохоронних, здійснюється без додержання принципу розподілу функцій і відповідальності. Підрозділи правоохоронних органів часто дублюють один одного, що призводить до неузгодженості та паралелізму в роботі;

- у законодавстві щодо боротьби зі злочинністю є суттєві прогалини;

- без відповідних наукових кримінологічних обґрунтувань визначаються стратегія і тактика профілактики злочинності та корупції;

- усе це дає можливість злочинним елементам тривалий час здійснювати свою протиправну діяльність, втягувати до неї нових учасників, і перш за все посадових осіб державних органів для вчинення корупційних діянь [2]. Відтак, з метою протидії зазначеним аспектам передбачено профілактичні, організаційно-правові та інформаційно-аналітичні заходи.

Наступним відміченим нами кроком стало прийняття Указу Президента України «Про Національне бюро розслідувань України» від 24 квітня 1997 р. № 371/97. Даним Указом Національному бюро розслідувань

України надано статус центрального органу виконавчої влади і передбачено наступні основні завдання: проведення відповідно до законодавства України досудового слідства та оперативно-розшукових заходів у особливо складних кримінальних справах про злочини, які становлять підвищену суспільну небезпеку; проведення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення і усунення причин та умов, що сприяють корупції та вчиненню інших небезпечних злочинів, прогнозування динаміки злочинності в суспільстві [3].

Зауважимо, що згаданий Указ Президента викликав неоднозначне ставлення, у результаті чого народні депутати України звернулись із конституційним поданням до Конституційного Суду України, вважаючи, що Указ суперечить нормам Конституції України, оскільки Президент України перевищив свої повноваження, а організація діяльності таких інституцій має визначатись виключно законами України. У ході розгляду конституційного подання Конституційний Суд України дійшов висновку визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі положення Указу Президента України від 24 квітня 1997 року № 371 (371/97) «Про Національне бюро розслідувань України» щодо:

- визначення організаційної структури Національного бюро розслідувань України (стаття 4, положення про регіональні бюро розслідувань у статтях 5, 6, 9, абзаці третього пункту статті 10);

- визначення порядку затвердження структури, граничної чисельності працівників і штатного розпису Національного бюро розслідувань України (стаття 5) та затвердження Положення про Національне бюро розслідувань України (стаття 8);

- визначення підпорядкованості Директора Національного бюро розслідувань України (положення «який безпосередньо підпорядковується Президентові України» в частині першій статті 3), порядку призначення на посади та звільнення з посад першого заступника і заступників Директора Національного бюро розслідувань України (положення «яких за його поданням призначає на посади та звільняє з посад Прези-

дент України» в частині третій статті 3), призначення на посади та звільнення з посад начальників регіональних бюро розслідувань (частина друга статті 4) [4]. Отже, положення Указу Президента втратили чинність і Національне бюро розслідувань України припинило своє існування.

У зв'язку із вказаними правовими передумовами, був виданий Указ Президента України № 1573/99 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року, яким постановлено ліквідувати Національне бюро розслідувань України [5].

Ідею створення нового правоохоронного органу було продовжено у вигляді подальших президентських кроків. Це відобразилось у виданні Розпорядження Президента України № 782/2005-рп «Про робочу групу з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідування України від 15 березня 2005 року (на даний момент Розпорядження втратило чинність на підставі Указу Президента № 693/2008 від 06.08.2008 року). Даним Розпорядженням передбачено завдання врегулювати усі аспекти, що стосуються організації функціонування Національного бюро розслідування України, шляхом утворення робочої групи з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань України, затвердження її персонального складу і обов'язку підготувати і внести до 1 квітня 2005 року пропозиції, в тому числі проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, щодо утворення і діяльності Національного бюро розслідувань України [6].

Крім того, 23 травня 2005 року виданий Указ Президента України № 834/2005 «Питання Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів», яким затверджено Положення про Міжвідомчу комісію з питань реформування правоохоронних органів. Зокрема, Комісія є консультативно-дорадчим органом при Раді національної безпеки і оборони України, основними завданнями якої визначено:

- здійснення аналізу організації та діяльності правоохоронних органів, визначення

рівня їх відповідності викликам і загрозам національній безпеці України;

- підготовка з урахуванням загальновизначених міжнародних норм і стандартів пропозицій щодо вдосконалення та оптимізації системи правоохоронних органів в Україні, їх структури, організації діяльності;

- організація підготовки та розгляд проектів законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, програм, заходів з питань удосконалення організації та діяльності правоохоронних органів, координації їх роботи щодо посилення боротьби зі злочинністю, корупцією, захисту прав і свобод громадян, своєчасного виявлення та запобігання зовнішнім і внутрішнім загрозам безпеці України [7].

Слід зазначити, що процес вдосконалення правоохоронних органів відобразився у прийнятті Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» від 15 лютого 2008 року (введено в дію Указом Президента № 311/2008 від 08 квітня 2008 року). Згідно з Рішенням, Рада національної безпеки і оборони України схвалила проект Концепції реформування кримінальної юстиції України і вирішила запропонувати затвердити план заходів щодо її реалізації Кабінету Міністрів України за участю заінтересованих центральних органів виконавчої влади, Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Апарату Ради національної безпеки і оборони України у тримісячний строк з дня затвердження Президентом України Концепції реформування кримінальної юстиції України [8].

Черговим кроком до формування Державного бюро розслідувань стало прийняття 13 квітня 2012 року Кримінального процесуального кодексу України [9]. В контексті мети нашої роботи важливими стали положення, що стосуються питання розподілу кримінальних проваджень між різними органами, що уповноважені розслідувати кримінальні правопорушення.

Ключовою правовою передумовою створення Державного бюро розслідувань вважаємо прийняття Закону України № 794-VIII «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року. Так, згідно з статтею 1 першої редакції даного 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 [10]. Важливість норм даного Закону вбачаємо у тому, що на законодавчому рівні врегульовано:

- правовий статус Державного бюро розслідувань;
- гарантії незалежності Державного бюро розслідувань;
- повноваження Державного бюро розслідувань;
- структуру і чисельність Державного бюро розслідувань;
- соціальний, правовий захист та відповідальність працівників Державного бюро розслідувань;
- взаємодію Державного бюро розслідувань з іншими державними органами;
- особливості демократичного цивільного контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань, забезпечення прозорості діяльності Державного бюро розслідувань. Позитивно оцінюючи закріплення даних аспектів, відмітимо необхідність більш деталізованого регулювання питань співпраці Державного бюро розслідувань з іншими правоохоронними органами, їх форм та напрямів.

Згодом, 29 лютого 2016 року Кабінет Міністрів України видав Постанову № 127 «Про утворення Державного бюро розслідувань», якою визначив утворити Державне бюро розслідувань як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [11]. Однак, повноцінно своє функціонування Державне бюро розслідувань розпочало лише з 27 листопада 2018 року.

Погоджуємось із позицією науковця П. П. Богуцького, що така ситуація спричинена декількома факторами: неможливістю

у короткі терміни сформувати підрозділи Державного бюро розслідувань, здійснити матеріальне та технічне забезпечення, наповнити штат підготовленими працівниками (для цього необхідно не менше двох років), орієнтованість Перехідних і прикінцевих положень профільного закону на 51% оперативного складу ДБР з числа фахівців права, які не мають досвіду слідчої, оперативної роботи [12]. Прокоментуємо щодо останнього, що присутні й недоліки у нормативному забезпеченні функціонування Державного бюро розслідувань, взаємодії з іншими правоохоронними органами у контексті протидії злочинності.

Висновки

Аналіз правових передумов необхідності створення Державного бюро розслідувань дозволяє констатувати, що ідея створення Державного бюро розслідувань має основною метою протидію злочинам, що вчиняються високопосадовцями, працівниками правоохоронних органів, суддями, військовослужбовцями. Нормативному забезпеченню процесу формування нового правоохоронного органу характерна відсутність системного бачення та правові недоліки. Разом з тим, прогресивним етапом вважаємо прийняття спеціального Закону України «Про Державне бюро розслідувань» у 2015 році, що закріпив правовий статус та організаційні основи створення даного органу на законодавчому рівні. Однак, актуальним питанням для подальших наукових пошуків вважаємо налагодження співпраці з іншими правоохоронними органами та розмежування їх компетенцій.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про Національну програму боротьби з корупцією: Указ Президента України від 10.04.1997 р. № 319/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319/97#Text>
3. Про Національне бюро розслідувань України: Указ Президента України від

АНОТАЦІЯ

Виокремлено нормативно-правові акти, що стали передумовою появи Державного бюро розслідувань в історичному контексті. Встановлено основні причини та умови, що зумовили необхідність реформування правоохоронної системи. Привернуто увагу до змісту основних нормативно-правових актів, що стосуються створення Державного бюро розслідувань. З'ясовано фактори, що вплинули на фактичний початок функціонування Державного бюро розслідувань.

Ключові слова: Державне бюро розслідувань, правоохоронні органи, протидія злочинності, правові передумови, створення Державного бюро розслідувань.

24.04.1997 р. № 371/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/371/97/conv#o2>

4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 24 квітня 1997 року N 371 «Про Національне бюро розслідувань України» (справа щодо утворення Національного бюро розслідувань України) від 06.07.1998 р. № 10-рп/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-98#Text>

5. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1573/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1573/99#Text> (втратив чинність)

6. Про робочу групу з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань України: Розпорядження Президента України від 15.03.2005 р. № 782/2005-рп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/782/2005-%D1%80%D0%BF#Text> (втратив чинність)

7. Питання Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів: Указ Президента України від 23.05.2005 р. № 834/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/834/2005#Text> (втратив чинність)

8. Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.02.2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0009525-08/conv#o2>

9. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

10. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19/ed20151112#Text> (перша редакція)

11. Про утворення Державного бюро розслідувань: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.2016 р. № 127. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2016-%D0%BF#Text>

12. Чи запрацює Держбюро розслідувань: системні проблеми прийнятого закону. Українське право: веб-сайт. URL: https://www.ukrainepраво.com/scientific-thought/pravova-pozytsiya/chi-zapratsyu-dbr-sistemn-problemi-priynyatogo-zakonu/?month=08&year=2013&sphrase_id=1006416

Lysakovs'kyu R.

LEGAL REQUIREMENTS FOR THE CREATION OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATIONS

The legal acts that became a prerequisite for the establishments of the State Bureau of Investigation in the historical context are highlighted. The main reasons and conditions that led to the need to reform the law enforcement system are established. Attention is drawn to the content of the main legal acts related to the creation of the State Bureau of Investigations. The factors that influenced the actual start of the State Bureau of Investigation's activity are clarified.

Keywords: the State Bureau of Investigations, law enforcement agencies, combating crime, legal requirements, establishment of the State Bureau of Investigations.