

Державне бюро розслідувань

як одна із новел Кримінального процесуального кодексу України



О. В. Шамара

доктор філософії у галузі права, старший дослідник, радник керівника Міжвідомчого науково-дослідного центру по боротьбі з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

Стаття присвячена аналізу чинного кримінального процесуального законодавства України через призму реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України щодо створення Державного бюро розслідування.

Ключові слова: Державне бюро розслідування, Кримінальний процесуальний кодекс, кримінальна юстиція, розслідування, слідчий, соціальні інституції, правоохоронні органи, досудове розслідування, протидії корупції.

Здійснення глибоких політичних і соціально-економічних перетворень в Україні, реальне впровадження європейських стандартів у всі сфери суспільного життя вимагають від влади та суспільства таких же реальних дій з системного реформування державного апарату. Отже, трансформація системи державного управління, яка потребує величезних фінансово-матеріальних витрат, неодмінно повинна спиратися на висновки ґрунтовних наукових досліджень, насамперед щодо актуальності, необхідності й доцільності проведення тієї чи іншої

реформи, а також напрямів, послідовності та інтенсивності її реалізації. Ці ж наукові висновки мають стати основою для розробки ідеології, цілісної концепції та стратегії поступового комплексного реформування державних та соціальних інституцій через напрацювання й реалізацію відповідної законодавчої бази.

На сьогодні перед державною владою і суспільством країни постає складне завдання: створення дієвої правоохоронної системи з метою протидії корупції та організованій злочинності. Слід наголосити на тому, що створення спеціального

підрозділу, здатного акумулювати у своїй діяльності всі аспекти боротьби з корупцією та організованою злочинністю в їх найбільш суспільно небезпечних проявах, є сьогодні абсолютно необхідним і виправданим рішенням, що й визначає мету підготовки цієї статті.

Особливості застосування норм чинного Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) та його вплив на формування системи правоохоронних органів є предметом досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, серед яких Н. С. Карпов, О. М. Литвак, Д. І. Никифорчук, М. А. Погорецький, І. В. Сервецький, Є. Д. Скулиш, Л. Д. Удалова, А. Г. Цветков, М. Є. Шумило, О. М. Юрченко та інші вчені. Слід враховувати новаторський аспект створення Державного бюро розслідувань України та особливості його функціонування, які недостатньо досліджені і однозначно стануть предметом багатьох наукових пошуків.

Указом Президента України від 8.04.2008 р. №311 уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15.02.2008 р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів», яким також затверджено Концепцію реформування кримінальної юстиції України (далі – Концепція). Завданням Концепції є створення науково обґрунтованої методологічної основи, визначення змісту та напрямів реформування системи кримінальної юстиції, а саме перебудова організаційно-функціональної структури кримінальної юстиції відповідно до норм реформованого законодавства.

Реалізацією цієї Концепції стало закінчення процедури розроблення та прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України, як умови виконання зобов'язань, узятих нашою державою перед Радою Європи.

У результаті реформування системи органів кримінальної юстиції досудове

слідство має бути покладено на: національну поліцію; фінансову поліцію; військову поліцію; слідчий підрозділ Служби безпеки України; спеціально утворений орган досудового розслідування корупційних правопорушень (антикорупційний орган).

Сьогодні очевидним є те, що, з метою ефективної протидії корупції, назріла необхідність реформування правоохоронних органів України шляхом впровадження принципово нового, незалежного функціонального державного органу. Реалізація зазначеного знайшла своє відображення у прийнятті нового Кримінального процесуального кодексу України [3]. Однією з прогресивних новел КПК України є те, що Кримінальний процесуальний кодекс України передбачає створення нових державних органів – Державного бюро розслідувань України та Національного антикорупційного бюро України.

Відповідно до частини 4 статті 216 КПК України слідчі органів державного бюро розслідувань, крім випадків, передбачених ч. 5 ст. 216 КПК України, здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч.1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до 1-3 категорій посад, судьями та працівниками правоохоронних органів. Слідчі органів державного бюро розслідувань здійснюють також досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених абзацом першим ч. 5 ст. 216 КПК України, якщо вони були вчинені службовими особами Національного антикорупційного бюро України.

Таким чином, можна стверджувати, що в Україні мають діяти нові суб'єкти провадження досудового розслідування (ст. 36 КПК України) та нові суб'єкти оперативно-розшукової діяльності (ст. 41 КПК України, ст. 5 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [4]).

Закріплену на законодавчому рівні вигоду щодо створення Державного бюро розслідувань України не можна оцінювати поза загальним контекстом дій влади у сфері реформування правоохоронної системи України. Насамперед потребує відповіді питання, чи стане формування нової структури відповідним рішучим кроком на шляху до реформування системи забезпечення національної безпеки та протидії корупції зокрема.

З огляду на відсутність чітко визначеної концепції реформування правоохоронних органів, а також місця і ролі, які будуть відводитися Державному бюро розслідувань України у системі правоохоронних органів держави, зазначені питання потребують ґрунтовного дослідження.

Виходячи з норм КПК України, статей 38, 41, 143, 216 та інших норм цього Кодексу, потребує визначення єдиного підходу створення принципово нового державного органу, функціональним завданням якого визначено протидію корупції в органах державної влади, службові особи яких займають особливо відповідальне становище відповідно до ч.1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до 1-3 категорій посад, суддями та працівниками правоохоронних органів, а також вчинені службовими особами Національного антикорупційного бюро України.

Слід констатувати, що ч. 4 ст. 216 КПК України вводяться в дію з дня початку діяльності Державного бюро розслідувань України, але не пізніше п'яти років з дня набрання чинності КПК України, тобто до квітня 2017 р.

Результати науково-історичного огляду зазначеного питання свідчать, що ідея створення окремого органу, функціональним спрямуванням якого буде розслідування злочинів, що вчиняються вищими посадовими особами або правоохоронцями, не нова. Так, у 1997 році Указом Президента України було створено Національне бюро

розслідувань України [1] – систему органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, на яку покладається розслідування складних кримінальних справ, боротьба з корупцією та організованою злочинністю. Основними завданнями зазначеного спеціалізованого державного органу визначалося провадження досудового слідства та оперативно-розшукової діяльності щодо злочинів, які становлять підвищену суспільну небезпеку, а також аналіз та прогнозування динаміки злочинності у суспільстві, виявлення і усунення причин і умов, що сприяють корупції та вчиненню інших тяжких та особливо тяжких злочинів.

Послідовним шляхом реалізації реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів стало прийняття у жовтні 2014 р. Парламентом нашої держави Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [5]. Відповідно до ст.1 цього Закону Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності (ст. 216 КПК України), а також запобігання вчиненню нових.

Разом з тим частиною 2 статті 1 цього Закону визначено, що завданням Національного антикорупційного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Такий підхід, по-перше, створює умови конкуренції норм, зокрема ч. 2 ст.1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та ч. 4 ст. 216 КПК України.

По-друге, відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України» до завдань цього державного правоохоронного органу спеціального призначення входять

попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. Зокрема, у ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» визначено загрози національним інтересам і національній безпеці України – у сфері державної безпеки це поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності.

По-третє, ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» суперечить ідеї закладеної розробниками КПК України, відповідно до якої саме слідчі органів Державного бюро розслідувань України будуть здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до 1-3 категорій посад, суддями та працівниками правоохоронних органів, а також вчинені службовими особами Національного антикорупційного бюро України.

Усе це свідчить про необхідність уніфікації чинного законодавства України, в раках реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів України. Слід також констатувати, що незважаючи на постійне удосконалення організаційно-правових основ системи протидії корупції, проблеми подолання зазначеного явища потребують вирішення на загальнодержавному та науково-теоретичному рівнях. Зазначене можливе у разі застосування комплексного системного наукового підходу до удосконалення організаційно-правових основ та порівняльно-правового аналізу протидії корупції на міжнародному рівні.

Підходи до організації протидії корупції у різних країнах суттєво відрізняються. В одних дієвими виявилися «класичні» західні схеми – запровадження антикорупційного законодавства і створення уповноваженої інституції (організації, установи) з протидії корупції, орієнтованої, у першу чергу, на виявлення, попередження та припинення корупції у вищих ешелонах влади, активна роль громадянського суспільства у виявленні корупції і забезпеченні «прозорості» державної влади.

У ряді країн повноваження щодо виявлення та протидії корупції покладаються на незалежні органи влади – Конституційний суд (Португалія), Бюро по боротьбі з корупцією (Латвія), адміністративні суди (Чехія), Комісію з питань вирішення конфліктів (Хорватія), Офіс з питань вирішення конфліктів (Іспанія). При цьому законодавство Латвії, Хорватії, Іспанії та інших країн встановлює певні гарантії незалежності таких органів (особливий порядок формування, гарантії захисту членів відповідних органів від політичного тиску тощо).

У низці країн Європи спеціалізовані органи, які здійснюють комплексний контроль за попередженням корупційних проявів в органах державної влади, судовій та правоохоронній системі, відсутні, проте існують органи, які забезпечують дієвість окремих механізмів запобігання корупції. Так, у Франції створено спеціальний орган для контролю за декларуванням доходів посадових осіб – Комісію з питань прозорості політичного фінансування. В інших європейських країнах, до яких зокрема належать Польща, Угорщина, Німеччина та ряд інших країн, ключову роль у протидії корупції у здійсненні відповідних функцій відводиться громадськості та внутрішньовідомчому контролю, який здійснюється керівниками відповідних органів публічної влади.

Інші країни пішли більш радикальним шляхом. У Грузії кардинально оновили державний апарат, систему правоохоронних

органів, скоротили до мінімуму «корупціогенні» функції органів державної влади, а деякі побудували систему органів державної влади за принципом «менше держави – менше корупції».

Цікавий досвід мають країни Південно-Східної Азії, де владні еліти продемонстрували прагнення до самоочищення і потім переносили власний приклад на всю систему влади. В інших країнах фактором тиску на владу, аби примусити її ефективніше боротися з корупцією, стало громадянське суспільство.

У Республіці Казахстан указом Президента «Про заходи щодо подальшого вдосконалення системи державного управління Республіки Казахстан» від 6.08.2014 р. № 883 утворено Агентство Республіки Казахстан у справах державної служби та протидії корупції. Агентство є державним органом, безпосередньо підпорядкованим і підзвітним Президентові Республіки Казахстан, яке здійснює: керівництво у сфері державної служби та надання державних послуг; в межах, передбачених законодавством Республіки Казахстан, керівництво і міжгалузеву координацію та інші спеціальні виконавчі та дозвільні функції щодо попередження, виявлення, припинення, розкриття та розслідування корупційних злочинів та правопорушень. Законом Республіки Казахстан «Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів Республіки Казахстан з питань подальшого вдосконалення системи державного управління» від 7.11.2014 р. № 248-V ЗРК створена антикорупційна служба, яка наділена відповідними процесуальними повноваженнями. Антикорупційна служба – це оперативно-слідчі підрозділи органів у справах державної служби та протидії корупції, які здійснюють діяльність, спрямовану на попередження, виявлення, припинення, розкриття і розслідування корупційних злочинів та правопорушень.

Слід зазначити, що є певний спільний набір «антикорупційних» компонентів, які дозволяють реалізувати успішні стратегії. Так, розуміючи, що лише «незалежні слідчі» здатні ефективно розслідувати гучні корупційні справи, у більшості країн світу їх давно відокремили від правоохоронних органів. У Росії, коли державна корупція набула гігантських масштабів, у 2007 р. від прокуратури відокремили та зробили незалежним органом Слідчий комітет Росії. У Гонконгу, який тривалий час вважався найбільш корумпованою фінансовою столицею світу, у 1973 р. створили незалежну Комісію боротьби з корупцією, підпорядковану губернатору Гонконгу, який особисто призначає кожного слідчого цієї комісії на посаду. У США з офіційним девізом «вірність, сміливість, чесність» діє Федеральне бюро розслідувань – ФБР. Воно не має нічого спільного з іншими силовими структурами, входить у систему Міністерства юстиції та підпорядковане лише Генеральному прокурору.

Сьогодні в українському законодавстві залишається невизначеним місце та роль Державного бюро розслідувань України в системі правоохоронних органів країни, не визначений порядок призначення його керівників та низка інших принципових положень, що в майбутньому можуть негативно вплинути на організацію функціонування та ефективність реалізації поставлених перед зазначеною структурою завдань. Усе це, разом із полемікою та скепсисом у поглядах щодо визначення ролі й місця зазначеної структури у системі державних органів України, сприяє дискусії навколо цієї проблеми. Слід також наголосити на тому, що створенню Державного бюро розслідувань України передуює вирішення низки принципових проблемних питань, а саме: інституціональна приналежність новоствореної структури; визначення чіткої компетенції та функцій Державного бюро розслідувань України; зміст його

підконтрольності; сутність нагляду за додержанням законності провадження Державним бюро розслідувань України оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування; реалізація боротьби з корупцією серед працівників Державного бюро розслідувань України; особливості реалізації співробітництва Державного бюро розслідувань із громадськістю та приватним сектором; визначеність напрямів та організація міжвідомчого співробітництва у сфері правоохоронної діяльності; соціально-правовий захист працівників Державного бюро розслідувань тощо.

Враховуючи викладене, у разі створення Державного бюро розслідувань України та відсутності вирішення зазначених наріжних питань, існує загроза провокування «функціонального хаосу» у діяльності існуючої правоохоронної системи держави. Зазначене може бути зумовлене відтоком професійних кадрів у сфері боротьби зі злочинністю та розбалансуванням її фінансової та матеріально-технічної бази.

Проте у разі розробки чітких нормативно-правових основ створення Державного бюро розслідувань України функціонування зазначеного державного органу може стати запорукою успіху у боротьбі із корупцією в Україні. Реалізація цього можлива у разі створення незалежної від політичного впливу правоохоронної структури з відповідними регіональними відділеннями, до складу якої доцільно включити оперативні та слідчі підрозділи.

Поряд з цим, враховуючи, що основним завданням Державного бюро розслідувань України буде здійснення оперативно-розшукової діяльності та провадження досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до 1-3 категорій посад, суддями та працівниками правоохоронних

органів, а також вчинені службовими особами Національного антикорупційного бюро України, його підпорядкування має забезпечити необхідний рівень незалежності цієї структури і виключити можливість неправного впливу з боку зацікавлених осіб.

У контексті викладеного, відзначимо, що проведення інституційної реформи державних органів, уповноважених проводити протидію корупції, передбачено Національною антикорупційною стратегією на 2011-2015 рр., схваленою Указом Президента України від 21.10.2011 р. № 1001 [2]. Проведення зазначеної реформи спричинене необхідністю усунення існуючого дублювання компетенції окремих правоохоронних органів (органів безпеки, внутрішніх справ, прокуратури, податкової служби тощо) у сфері протидії корупції. Вирішення вказаної проблеми вбачається у необхідності створення в системі кримінальної юстиції спеціалізованого органу досудового розслідування, уповноваженого провадити об'єктивне досудове слідство у справах про злочини та корупційні правопорушення, вчинені службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до 1-3 категорії посад, суддями та працівниками правоохоронних органів. Створення такого органу має стати ефективною інституційною основою для попередження, виявлення та припинення і розслідування злочинів та забезпечення ефективної протидії особливо небезпечним корупційним правопорушенням, що вчиняються вищими посадовими особами та працівниками правоохоронних і судових органів. Поряд з цим при створенні Державного бюро розслідування України не можна допускати поспішності, а підійти до цього питання виважено.

Створення Державного бюро розслідувань України – далекоглядний політичний, інституціональний та правовий крок,

спрямований на створення потужного централізованого органу, наділеного правоохоронними функціями. Зазначене спрямоване на консолідацію обов'язків із виявлення, попередження та розкриття корупційних злочинів, скоєних високопосадовцями, співробітниками судових, правоохоронних органів та Національного антикорупційного бюро України.

Створення Державного бюро розслідувань України має бути здійснено відповідно до чітко визначеної державної політики у сфері боротьби з корупцією, окреслених функцій, задач, повноважень зазначеного органу; визначення напрямів та компетенції у сфері міжвідомчого співробітництва тощо. Таким чином, створення Державного бюро розслідувань України – важливий політико-правовий крок у сфері протидії корупції. Для реалізації зазначеного необхідно: створення Державного бюро розслідувань України відповідно до комплексної антикорупційної стратегії та чіткої виваженої державної політики у зазначеній сфері; забезпечення структурної незалежності шляхом розробки «прозорої» процедури призначення/звільнення вищих керівників; підзвітності даного державного органу не тільки керівництву країни (іншим державним органам), а й громадськості шляхом нагляду за дотриманням законності, здійснення судового контролю, можливість оскарження прийнятих рішень тощо; підготовка та прийняття чіткої правової основи, внутрішніх нормативних актів, у т. ч. внутрішнього кодексу поведінки; визначеність компетенції (суб'єктної та предметної), що має ґрунтуватися на чітких положеннях, які залишають якнайменше місця для здійснення свавільного або політично заангажованого кримінального провадження; виділення адекватних бюджетних ресурсів та бюджетної автономії; визначення внутрішньої організаційної структури; вироблення критеріїв оцінювання результатів; розробка спеціальної фахової

програми підготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Розробка та прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України стали одним із послідовних кроків законодавця у оновленні системи кримінальної юстиції, Концепція реформування якої визначена рішенням Ради національної безпеки і оборони України «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» від 15.02.2008 р., затвердженим Указом Президента України № 311/2008 від 8.04.2008 р. Реалізуючи програмні вимоги цього документа, Україна сьогодні знаходиться на порозі радикальних змін самої системи кримінального переслідування, у контексті якої здійснюється поступальний розвиток оперативно-розшукового законодавства, нормативно-правової регламентації досудового розслідування кримінальних правопорушень, судового розгляду кримінальних справ тощо.

Зі зміною кримінально-процесуальної політики держави потребує свого реформування й система правоохоронних органів країни, оскільки норми нового КПК України запроваджують нові раніше невідомі інститути.

Прийняття нових законів України «Про прокуратуру», «Про Національне антикорупційне бюро України» є підтвердженням реформ у сфері кримінальної юстиції України, які проводить наша країна. Наступним послідовним кроком має стати створення до квітня 2017 р. Державного бюро розслідувань України (ст. ст. 3, 38, 143, 216, 232, 246 КПК України). Отже, новий Кримінальний процесуальний кодекс України передбачає наявність нового державного органу, який буде здійснювати оперативно-розшукову діяльність, розслідувати справи відносно співробітників міліції, прокурорів, співробітників Служби безпеки України, суддів, Національного антикорупційного бюро України і вищих посадових осіб держави.

Список використаної літератури

1. Указ Президента України від 24 квітня 1997 р. №371/97 «Про Національне бюро розслідувань» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/371/97>
2. Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки, схвалена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
4. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>
5. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>

Стаття надійшла до редакції: 9.02.2015.

State Bureau of Investigation as one of the short stories Criminal Procedure Code Ukraine

O. V. Shamara

This article analyzes the current criminal procedural legislation of Ukraine, in the light of implementation of the Concept of reforming the criminal justice system of Ukraine regarding the establishment of the State Bureau of Investigation.

Keywords: State Bureau of Investigation, Criminal Procedure Code, criminal justice, investigation, investigator, social institutions, law enforcement, agencies and pretrial investigation, anticorruption.

Received: 9.02.2015.

Государственное бюро расследований как одна из новел Уголовного процессуального кодекса Украины

A. B. Шамара

Статья посвящена анализу действующего уголовного процессуального законодательства Украины через призму реализации Концепции реформирования уголовной юстиции Украины относительно создания Государственного бюро расследования.

Ключевые слова: Государственное бюро расследования, Уголовный процессуальный кодекс, уголовная юстиция, расследование, следователь, социальные институты, правоохранительные органы, досудебное расследование, противодействия коррупции.

Получено: 9.02.2015.