

Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 4.
2. Кримінальний кодекс України: науково-практичний коментар / [Баулін Ю. В., Борисов В. І., Гавриш С. Б. та ін.] ; за заг. ред. В. Т. Маляренка, В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – Вид. 2-ге, переробл. та доп. – Х. : Одиссей, 2004. – 1152 с.
3. Шиян Д. С. Підстави та умови призначення покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю / Д. С. Шиян // Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції 11–12 квітня 2003 р., м. Запоріжжя. – Запоріжжя : Юридичний ін-т МВС України, 2003. – С. 54–56.
4. Постанови Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах : ISBN 966-8894-00-6. – К. : Скіф, 2009. – 472 с.



УДК 343.132

В. В. Комашко, перший заступник начальника
Головного управління нагляду за додержанням
законів при виконанні судових рішень
у кримінальних провадженнях
та інших примусових заходів
Генеральної прокуратури України

**ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ
ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ
ЯК ОДНІЄЇ З НОВЕЛ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

Розглянуто актуальні питання реформування правоохоронних органів у контексті прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України. Визначено місце й роль державного бюро розслідувань у системі правоохоронних органів та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Ключові слова: протидія корупції; корупційні правопорушення; система правоохоронних органів; спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції; державне бюро розслідувань.

Рассмотрены актуальные вопросы реформирования правоохранительных органов в контексте принятия нового Криминального процессуального кодекса Украины. Определено место и роль государственного бюро расследований в системе правоохранительных органов и специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции.

Ключевые слова: противодействие коррупции; коррупционные правонарушения; система правоохранительных органов; специально уполномоченные субъекты в сфере противодействия коррупции; государственное бюро расследований.

The article discusses topical issues of reforming the law enforcement agencies in the context of the adoption of the new Criminal Procedure Code of Ukraine. The place and role of the state Bureau of Investigation in the law enforcement system and specially authorized subjects in the field of anti-corruption.

Key words: fight against corruption; corruption offenses; law enforcement system; specifically authorized entities in combating corruption; State Bureau of Investigation.

© В. В. Комашко, 2014

Постановка проблеми. Здійснення глибоких політичних і соціально-економічних перетворень в Україні, реальне впровадження європейських стандартів у всі сфери суспільного життя потребують від влади та суспільства таких же реальних дій із системного реформування державного апарату. Отже, трансформація системи державного управління, яка передбачає величезні фінансово-матеріальні витрати, неодмінно має 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 і соціальних інституцій через напрацювання й реалізацію відповідної законодавчої бази.

Перед державною владою та суспільством країни нині постає складне завдання: створення дієвої правоохоронної системи з метою протидії організованій злочинності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості застосування норм чинного Кримінального процесуального кодексу України та його вплив на формування системи правоохоронних органів є предметом досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, серед яких Б. Т. Безлепкін, А. В. Белоусов, О. А. Білічак, В. В. Гевко, В. О. Глушков, В. А. Глазков, С. Ю. Ільченко, А. В. Іщенко, І. П. Козьяков, Н. С. Карпов, Д. І. Никифорчук, М. А. Погорєцький, І. В. Сервецький, Є. Д. Скулиш, В. М. Тертишник, Л. Д. Удалова, А. Г. Цветков, М. Є. Шумило та ін.

Проте, враховуючи новаторський аспект, створення Державного бюро розслідувань та особливості його функціонування досліджено не повною мірою і однозначно стануть предметом багатьох наукових досліджень.

Мета статті – запропонувати створення спеціального підрозділу, здатного акумулювати у своїй діяльності всі аспекти боротьби з корупцією та організованою злочинністю в їх найбільш суспільно небезпечних проявах, що є сьогодні абсолютно необхідним і виправданим рішенням.

Виклад основного матеріалу. В Україні упродовж останніх двох десятиріч проблема корупції та боротьби з нею була й продовжує залишатися однією з пріоритетних. Розроблено і введено систему заходів боротьби з цим негативним суспільним явищем. Створена та вдосконалюється нормативна база щодо боротьби з корупційними проявами, хабарництвом і посадовими злочинами. Незважаючи на постійне вдосконалення організаційно-правових основ системи протидії корупції, проблеми подолання зазначеного явища потребують розв'язання на загальнодержавному та науково-теоретичному рівні. Зазначене можливо у разі застосування комплексного системного наукового підходу до вдосконалення організаційно-правових основ та порівняльно-правового аналізу протидії корупції на міжнародному рівні.

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

У ряді країн повноваження щодо виявлення та протидії корупції покладаються на незалежні органи влади: Конституційний Суд (Португалія), Бюро боротьби з корупцією (Латвія), адміністративні суди (Чехія), Комісію з питань розв'язання конфліктів (Хорватія), Офіс з питань розв'язання конфлікту інтересів (Іспанія). При цьому законодавство Латвії, Хорватії, Іспанії та інших країн установлює певні гарантії незалежності таких органів (особливий порядок формування, гарантії захисту членів відповідних органів від політичного тиску тощо).

У ряді країн Європи спеціалізовані органи, які здійснюють комплексний контроль за корупційними проявами 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, зокрема у Польщі, Угорщині, Німеччині та ряді інших країн, ключова роль у протидії корупції, у здійсненні відповідних функцій відводиться громадськості та внутрішньовідомчому контролю, який провадять керівники 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 країни 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 й 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.

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 найкорумпованішою фінансовою столицею світу, в 1973 р. створили незалежну Комісію боротьби з корупцією, підпорядковану губернаторові, 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, підпорядковане лише генеральному прокурору.

Україна також не стоїть осторонь проблем протидії організованій злочинності. Очевидно нині те, що для ефективної протидії корупції назріла необхідність реформування правоохоронних органів шляхом упровадження принципово нового, незалежного функціонального державного органу. Реалізація зазначеного знайшла своє відображення у прийнятті в квітні поточного року Кримінальному процесуальному кодексі (далі – КПК) України. Однією з прогресивних новел КПК є те, що він передбачає створення нового органу – Державного бюро розслідувань України (далі – ДБР) – для розслідування злочинів, скоєних особами, які мають відповідальне становище, суддями, працівниками правоохоронних органів.

Так, ч. 4 ст. 216 КПК України передбачено, що слідчі ДБР України здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, учинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України “Про державну службу”, особами, посади яких належать до 1–3 категорії посад, суддями та працівниками правоохоронних органів. Таким чином, можна стверджувати, що в Україні має з’явитися новий суб’єкт провадження досудового розслідування.

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

З огляду на брак чітко визначеної концепції реформування правоохоронних органів, а також місця й ролі, які відводитимуться ДБР у системі правоохоронних органів України,

зазначені питання потребують ґрунтовного дослідження. Поки що не визначено єдиної думки щодо необхідності та доцільності створення принципово нового державного органу, функціональне завдання якого полягатиме у протидії корупції в органах державної влади, суду та правоохоронних структурах.

Результати науково-історичного огляду зазначеного питання свідчать, що ідея створення окремого органу, функціональним спрямуванням якого є розслідування злочинів, які вчиняються вищими посадовими особами або правоохоронцями, не нова. Так, у 1997 р. Указом Президента України було створено Національне бюро розслідувань України – систему органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, на яку покладається розслідування складних кримінальних справ, боротьба з корупцією та організованою злочинністю. Основними завданнями спеціалізованого державного органу визначалося провадження досудового слідства та оперативно-розшукової діяльності щодо злочинів, які становлять підвищену суспільну небезпеку, а також аналіз і прогнозування динаміки злочинності в суспільстві, виявлення й усунення причин і умов, що сприяють корупції та вчиненню інших тяжких та особливо тяжких злочинів. У 2008 р. національним законодавцем розроблено проект Закону України від 18.01.2008 р. № 1378 “Про антикорупційне бюро України”. Відповідно до змісту проекту передбачається утворення у складі МВС України спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань протидії корупції – Антикорупційного бюро України. Діяльність зазначеного органу виконавчої влади має бути спрямовано на забезпечення системної протидії (запобігання, виявлення, припинення) корупції та правопорушенням, що пов’язані з корупцією і становлять підвищену суспільну небезпеку життєво важливим інтересам держави та її громадян, усунення причин і наслідків учинення корупційних діянь.

У чинному українському законодавстві залишаються невизначеними місце й роль Державного бюро розслідувань у системі правоохоронних органів України, порядок призначення його керівників та низка інших принципових положень, що в майбутньому можуть негативно вплинути на організацію функціонування та ефективність реалізації поставлених перед цією структурою завдань. Усе це в сукупності з полемікою та скепсисом у поглядах щодо визначення ролі й місця бюро в системі державних органів України сприяє жвавій дискусії навколо цієї проблеми. Слід наголосити, що створенню ДБР України передують вирішення низки принципових проблемних питань, а саме: інституціональна належність новоствореної структури; визначення чіткої компетенції та функцій ДБР; зміст його підконтрольності; сутність нагляду за додержанням законності провадження ДБР України оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування; боротьба з корупцією серед працівників ДБР України; особливості співробітництва ДБР із громадськістю та приватним сектором; визначеність напрямів та організація міжвідомчого співробітництва у сфері правоохоронної діяльності; соціально-правовий захист працівників ДБР тощо.

Ураховуючи викладене, у разі створення ДБР і неможливості вирішення зазначених наріжних питань існує загроза провокування “функціонального хаосу” в діяльності чинної правоохоронної системи. Зазначене може бути зумовлено відтоком професійних кадрів у сфері боротьби зі злочинністю і розбалансуванням її фінансової та матеріально-технічної бази. Крім того, не можна оминати загрозу створення репресивного “монстра”, уповноваженого здійснювати “тотальний контроль” над правоохоронною системою в Україні.

Проте у разі розробки чітких нормативно-правових основ створення ДБР його функціонування може стати запорукою успіху в боротьбі з корупцією в Україні. Реалізація зазначеного можлива у разі створення не залежної від політичного впливу правоохоронної струк-

тури з відповідними регіональними відділеннями, до складу якої доцільно включити оперативні та слідчі підрозділи.

Оскільки основним завданням ДБР буде провадження досудового розслідування кримінальних правопорушень, учинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, особами, посади яких зараховано до 1–3 категорій посад, судьями та працівниками правоохоронних органів, його підпорядкування має забезпечити необхідний рівень незалежності цієї структури й виключити можливість протиправного впливу з боку зацікавлених осіб.

У контексті викладеного зазначимо, що проведення інституційної реформи державних органів, уповноважених провадити протидію корупції, передбачено Національною антикорупційною стратегією на 2011–2012 рр., схваленою Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011. Проведення зазначеної реформи спричинено необхідністю усунення існуючого дублювання компетенції окремих правоохоронних органів (органів безпеки, внутрішніх справ, прокуратури, податкової служби тощо) у сфері протидії корупції. Розв'язання зазначеної проблеми вбачається в 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 категорій посад, судьями та працівниками правоохоронних органів. Створення такого органу має стати ефективною інституційною основою для відвернення, виявлення, припинення і розслідування злочинів та забезпечення ефективної протидії особливо небезпечним корупційним правопорушенням, що вчиняються вищими посадовими особами та працівниками правоохоронних і судових органів. Під час створення ДБР не можна допускати поспішності, слід поставитися до цього питання виважено.

Отже, створення ДБР – далекоглядний політичний, інституціональний та правовий крок до формування потужного централізованого органу, наділеного правоохоронними функціями. Зазначене спрямовано на консолідацію обов'язків із виявлення, відвернення та розкриття корупційних злочинів, скоєних високопосадовцями, співробітниками судових, правоохоронних органів. Для цього потрібен ряд організаційно-правових заходів, серед яких доцільно особливо увагу приділити: бюджетній та інституціональній автономії новоствореної структури; особливостям визначення її компетенції; дотриманню законності в ході реалізації повноважень співробітниками ДБР; особливостям реалізації контролю та нагляду за діяльністю ДБР; соціально-правовому захисту співробітників ДБР, процедурі призначення та звільнення з посади керівника ДБР тощо.

Слід зауважити, що для розробки правових основ ДБР доцільно здійснити порівняльно-правовий аналіз іноземних інституціональних моделей подібних спеціалізованих антикорупційних органів/структур. Проте у світовій спільноті ще не вироблено єдиного підходу до створення та функціонування спеціалізованої державної правоохоронної структури, діяльність якої спрямовано на протидію корупції. Підтвердженням зазначеного є різноманітні сучасні підходи до протидії корупції у світі та моделі антикорупційних інститутів.

Зазначимо, що створення антикорупційної структури загальнодержавного масштабу не матимуть жодного шансу на успіх, якщо не будуть ретельно опрацьовані організаційно-правові основи її функціонування. Більше того, створення Державного бюро розслідувань не має бути одноразовим проектом, цей важливий крок слід здійснити відповідно до чітко визначеної державної політики у сфері боротьби з корупцією, окреслених функцій, завдань, повноважень зазначеного органу; визначення напрямів та компетенції у сфері міжвідомчого співробітництва тощо.

Проблеми правоохоронної діяльності

Таким чином, створення ДБР – важливий політико-правовий крок у сфері протидії корупції, він передбачає:

- створення ДБР відповідно до комплексної антикорупційної стратегії та чіткої вираженої державної політики у зазначеній сфері;
- забезпечення структурної незалежності шляхом розробки “прозорої” процедури призначення/звільнення вищих керівників;
- підзвітність даного державного органу не тільки керівництву країни (іншим державним органам), але й громадськості шляхом нагляду за дотриманням законності, здійснення судового контролю, можливість оскарження прийнятих рішень тощо;
- підготовку та прийняття чіткої правової основи, внутрішніх нормативних актів, у тому числі 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;
- розробку спеціальної фахової програми підготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Розробка та прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України стали одним із послідовних кроків законодавця в оновленні системи кримінальної юстиції, концепцію реформування якої визначено рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р. “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів”, затвердженим Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008. Реалізуючи програмні вимоги цього документа, Україна нині перебуває на порозі радикальних змін самої системи кримінального переслідування, в контексті якої здійснюється поступальний розвиток оперативного-розшукового законодавства, нормативно-правової регламентації досудового розслідування кримінальних правопорушень, судового розгляду кримінальних справ тощо.

Упровадження нового КПК України потребує також обов’язкової розробки та прийняття принципово нових законів “Про прокуратуру”, “Про адвокатуру”, “Про статус слідчого”, “Про приватну детективну діяльність” та ін. Зазначені законодавчі акти – запорука не лише соціальної та політичної стабільності в державі, а також її економічного зростання. У зв’язку з цим реформа кримінального судочинства – досить відповідальний крок політичної влади перед усім суспільством та кожним громадянином.

Зі зміною кримінально-процесуальної політики держави потребує свого реформування й система правоохоронних органів країни, оскільки норми нового КПК України запроваджують нові, раніше не відомі інститути. Наприклад, має бути створено Державне бюро розслідувань (ст. 3, 38, 143, 216, 232, 246). Отже, новий Кримінальний процесуальний кодекс передбачає наявність нового державного органу, який розслідуватиме справи щодо співробітників міліції, прокурорів, співробітників СБУ, суддів і вищих посадових осіб. Відповідний закон практично розроблений Адміністрацією Президента, зараз відбуваються консультації з міжнародними європейськими інститутами.

Більше того, компетенція ДБР має знайти своє відображення не тільки у профільному законі України “Про державне бюро розслідувань”, а також у таких нормативно-правових актах, як Закон України “Про оперативно-розшукову діяльність”, кримінальному процесуальному законодавстві тощо. У процесі створення Державного бюро розслідувань доцільно звернути увагу на міжнародний досвід започаткування громадського нагляду (Гонконг, Сингапур, Латвія тощо), наприклад у формі комітетів (до їх складу, як правило, входять представники різних державних органів та громадянського суспільства).

Література

1. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми / Невмержицький Є. В. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.
2. Мельник Е. В. В Украине создается Национальное бюро расследований. 15-я попытка [Электронный ресурс] / Е. Мельник, Т. Бодня // Днепропетровское агентство журналистских расследований. – Режим доступа : <http://www.ajr.org.ua>
3. Про Національне бюро розслідувань [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 квітня 1997 р. № 371/97. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/371/97>
4. Про внесення змін до Указу Президента України від 24 квітня 1997 р. № 371 [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 6 липня 1998 р. №815/98. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/815/98>
5. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573/99. – Режим доступу : [http://www.customs.com.ua /php /document\\$](http://www.customs.com.ua /php /document$)
6. Національна антикорупційна стратегія на 2011–2012 роки, схвалена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011.
7. Пшонка В. П. Маємо 5 років для створення Державного бюро розслідувань [Електронний ресурс] / В. П. Пшонка // Jeju news. – 22 серпня 2012 р. – Режим доступу : <http://www.jejunews.com.ua/news/d0/72983>