

УДК 343.9:328.185
DOI <https://doi.org/10.32782/39221375>

Микитюк С. В.,
*здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії кафедри кримінального,
кримінально-виконавчого права та кримінології
Академії Державної пенітенціарної служби*

СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ ТА ПРОБЛЕМИ ЙОГО ДІЯЛЬНОСТІ

FORMATION OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION AND PROBLEMS OF ITS ACTIVITIES

У статті розкриваються проблеми становлення та забезпечення незалежності Державного бюро розслідувань та процесуальної самостійності слідчих, удосконалення статусу слідчого та оптимізації правовідносин слідчих ДБР і прокурора з урахуванням дії КПК України та законодавства про слідчі органи і прокуратуру.

Прокурорський нагляд за дотриманням законів слідчими ДБР не повинен поєднуватись з функцією керівництва слідством при виконанні яких можуть виникати іманентні дисонанси, конкуренції та конфлікту інтересів.

Процесуальне керівництво розслідуванням доцільно здійснювати не шляхом всеохоплюючих клопотань з боку слідчого до прокурора про дозвіл на провадження слідчих дій, а шляхом простого обов'язкового повідомлення прокурора про всі рішення прийняті у кримінальному провадженні та про виконані слідчі дії, що пов'язані з обмеженням прав і свобод людини.

З урахуванням підслідності ДБР справ щодо корупційних та інших посадових кримінальних правопорушень, які вчинені прокурорами, необхідно запровадити нову модель виконання функції незалежного процесуального керівництва слідством та нагляду за законністю розслідування таких кримінальних проваджень. Таку функцію доцільно доручити новій правовій інституції – самостійній агорнейській службі, яка була би незалежною від прокуратури.

Доцільно розширити коло слідчих дій, які можуть проводитись за самостійним рішенням слідчого ДБР, без погодження з прокурором чи за ухвалою слідчого судді.

Ключові слова: слідчий, слідчі Державного бюро розслідувань, незалежність слідчого, процесуальна самостійність слідчого, агорней.

The article reveals the problems of establishing and ensuring the independence of the State Bureau of Investigation and procedural independence of investigators, improving the status of the investigator and optimizing the legal relations of SBI investigators and the prosecutor, taking into account the actions of the CPC of Ukraine and the legislation on investigative bodies and the prosecutor's office.

Prosecutorial supervision over the observance of laws by SBI investigators should not be combined with the function of managing the investigation, in the performance of which immanent dissonances, competition and conflicts of interest may arise.

It is advisable to carry out procedural management of the investigation not through comprehensive petitions from the investigator to the prosecutor for permission to conduct investigative actions, but by simply notifying the prosecutor of all decisions made in criminal proceedings and on the investigative actions performed related to the restriction of human rights and freedoms.

Taking into account the SBI's jurisdiction of cases of corruption and other official criminal offenses committed by prosecutors, it is necessary to introduce a new model for performing the function of independent procedural management of the investigation and supervision over the legality of the investigation of such criminal proceedings. It is advisable to entrust such a function to a new legal institution – an independent attorney service, which would be independent of the prosecutor's office.

It is advisable to expand the range of investigative actions that can be carried out by an independent decision of the SBI investigator, without the consent of the prosecutor or by decision of the investigating magistrate.

Key words: investigator, investigators of the State Bureau of Investigation, independence of the investigator, procedural independence of the investigator, attorney.

Постановка наукової проблеми та її значення. З становленням України як незалежної суверенної держави виникла релевантна проблема забезпечення протидії злочинності та ефективної діяльності слідчих органів. З роки незалежності України було опрацьовано різні концепції щодо створення нових слідчих органів та організації їх діяльності. 27 листопада 2018 року в Україні розпочало здійснювати слідчу та правоохоронну діяльність Державне бюро розслідувань (далі – ДБР). Особливості його діяльності обумовлюються колом злочинів і кримінальних проступків, які віднесені до підслідності Державного бюро розслідувань, можливостями протидії слідчій діяльності з використанням владних повноважень фігурантів справ та інших зацікавлених осіб, недосконалістю законодавчих норм, якими регламентовані взаємовідносини слідчих ДБР та уповноважених осіб на здійснення прокурорського нагляду і керівництва слідством. Аналіз слідчої практики показує на необхідність комплексного аналізу даних проблем крізь призму концепції забезпечення незалежності та процесуальної самостійності слідчого.

Актуальність проблеми. Протидії корупції та посадовим злочинам потребує комплексного аналізу питань забезпечення їх незалежності та процесуальної самостійності слідчих ДБР.

Аналіз останніх наукових досліджень цієї проблеми показує на значну увагу вчених-процесуалістів до проблеми статусу та гарантій діяльності слідчих. Дана проблема піднімається в працях О. В. Бауліна, Ю. М. Грошевого, Д. П. Письменного, В. Г. Дрозд, М. В. Корнієнка, В. С. Кузьмічова, Б. В. Романюка, В. М. Тертишника, Ю. М. Черноус, Л. Д. Удалової та інших дослідників. [3-18]. Праці указаних та інших авторів створюють важливу доктринальну основу для подальших наукових пошуків.

Метою даної роботи є визначення основних алгоритмів подальшого удосконалення організації та діяльності органів розслідування та удосконалення статусу і гарантій діяльності слідчих ДБР.

Викладення основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.

Першоджерелом інституту слідчого можна вважати відомого з часів Київської Русі так

званого вірника, до компетенції якого, згідно норм Руської Правди, відносилось здійснення розслідування.

Витоки ідей становлення самостійного та незалежного слідчого апарату можна знаходити в законодавчих актах 19 століття в правовому полі яких перебувала частина українських земель. Зокрема, 20 листопада 1864 року був затверджений Устав кримінального судочинства, згідно якого функція розслідування покладалась на судових слідчих; судова влада відокремлювалась від законодавчої і виконавчої, слідчі були незмінювані в своїй посаді, призначались на посаду за поданням Міністра юстиції, до того ж тільки суд міг давати вказівки слідчому, перевіряти його діяльність, вилучати і передавати іншому слідчому, або закривати справи. Жалоби на дії слідчих розглядав суд. Нове, як кажуть – давно забуте старе.

З моменту становлення України як суверенної, самостійної, незалежної держави, функції розслідування виконували слідчі підрозділи прокуратури, МВС та СБУ України. При цьому основний масив кримінальних проваджень відносився до компетенції слідчих МВС України, які разом з оперативними службами та експертними установами знаходились в структурі МВС. Такий стан справ мав певні недоліки та викликав певну критику. Зокрема науковці звертали увагу на той факт, що перебування слідчих у підлеглих керівників райвідділів МВС, не завжди відповідало гарантіям їх незалежності, до того ж само МВС перебувало в структурі виконавчої влади, що не виключало можливості впливу на самих слідчих цього відомства та забезпечення об'єктивності розслідування посадових злочинів. Згідно діючого на той час процесуального законодавства (КПК України 1961 року) керівник слідчого відділу мав право давати вказівки слідчому про провадження попереднього слідства, передавати справу від одного слідчого до іншого. Вказівки керівника слідчого відділу у кримінальній справі які давались слідчому в письмовій формі були обов'язковими для виконання, а оскарження цих вказівок прокурору не зупиняло їх виконання, за винятком випадків, передбачених ч. 2 ст. 114 КПК України.

Безумовно, ці повноваження не зовсім узгоджувались з процесуальним статусом самостійності і незалежності слідчого.

Як зауважував з цього приводу В. М. Тертишник, склався дуже небезпечний інститут, коли начальник слідчого підрозділу має адміністративну владу (вирішує питання премій, розміру зарплати, присвоєння звання і просування слідчого по службі, звільнення його з роботи) і наділений правом процесуального контролю за розслідуванням кримінальних справ, що може тягти самі негативні наслідки. З урахуванням розширення судового контролю та збереження прокурорського нагляду за діяльністю слідчого функції начальника слідчого підрозділу слід переглянути. Негоже, коли одного працюючого слідчого контролюють зразу троє, та ще й з повноваженнями давати вказівки. Процесуальний контроль і нагляд за законністю при проведенні досудового розслідування мають здійснювати виключно особи відносно яких слідчий не знаходиться в адміністративній чи іншій підлеглих. Адміністративна влада не повинна поєднуватись з функцією розслідування, контролю чи нагляду в одній особі. Реалізація загальної ідеї правової держави розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову, стосовно статусу слідчого вимагає відокремлення адміністративно-розпорядчих повноважень від функції розслідування та прокурорського нагляду і процесуального контролю. [17, с. 38-44]

Науковцями та практикуючими слідчими висловлювались пропозиції та сформульовані проекти, які передбачали різні варіанти вирішення проблеми зміцнення статусу та гарантій діяльності слідчих: від створення єдиного Слідчого комітету при Міністерстві внутрішніх справ України, до об'єднання всіх слідчих підрозділів у єдине відомство, яке пропонувалось іменувати або слідчим комітетом, або державним агентством розслідувань.

Ідея створення Державного бюро розслідувань, як окремого самостійного слідчого органу заточеного на розслідування резонансних та посадових злочинів (в різних його варіантах і назвах) виникла ще в 90 роки.

Концепція Національного бюро розслідувань була відпрацьована групою вчених в 1997 році. Висловлювались пропозиції щодо створення окремих слідчих органів, зокрема УДАР – Українське державне агентство розслідувань, ОСА – Особове слідче агентство

тощо. Врешті решт був відпрацьований проект Закону України «Про Національне бюро розслідувань». Автори виходили з тези про значну криміналізацію і корумпованість влади в роки “розгулу” ваучерної приватизації, накопичення олігархами капіталів, серії вбивств відомих посадових осіб держави й замаху на Прем'єр-міністра України, а відтак обумовленої ситуацією протидії злочинності необхідності активної протистояння цим явищам. Для цього мав бути створений слідчий орган, який би був більш захищений від можливого тиску і втручання з боку «можновладців». [3, с. 114-117]

Національне бюро розслідувань було поспішно запроваджено не законом, а Указом Президента України від 24 квітня 1997 року № 371, який, безсумнівно, йшов всупереч чинному законодавству, а отже і був скасований рішенням Конституційного Суду України від 6 липня 1998 р., адже відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і діяльність органів дізнання і слідства.

15 березня 2005 р. Президент України видав Розпорядження за № 782/2005-рп “Про роботу групу з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань України”, за яким створено відповідну робочу групу.

Аналізуючи ідею НБР, Олександр Костенко зазначає, що “це має бути орган, пристосований якнайшвидше для виконання доленосного для України завдання – декриміналізації всіх органів державної влади зверху донизу” [8, с. 7].

У 2007 році у Рекомендаціях парламентських слухань на тему: “Про стан правосуддя в Україні”, схвалених Постановою Верховної Ради України від 27 червня 2007 року № 1245-V, слушно зазначається, що у новому Кримінально-процесуальному кодексі України «має бути передбачена така форма судочинства, за якої на судовій стадії розгляду справи повною мірою реалізується принцип змагальності сторін, а досудове провадження будується на засадах об'єктивності, неупередженості, процесуальної самостійності та незалежності слідчого».

У проекті КПК України 2007 року, підготовленому робочою групою Верховної Ради України, з'явилась ст. 37 під назвою «Забезпечення процесуальної самостійності та незалежності

слідчого». Ця норма досить слухна і містить у собі такі позитивні твердження:

1. «Слідчий здійснює досудове слідство самостійно, у своїй процесуальній діяльності є незалежним від впливу осіб, які не мають на те законних повноважень, і керується лише Конституцією України, законами України, міжнародними договорами України».

2. «Процесуальна самостійність та незалежність слідчого забезпечується:

1) передбаченою законом процедурою досудового слідства;

2) заборонаю під загрозою відповідальності втручання в процесуальну діяльність слідчого осіб, які не мають на те законних повноважень;

3) відповідальністю за неповагу до слідчого;

4) іншими гарантіями, передбаченими цим Кодексом та іншими законами України».

3. «Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, службові особи, громадяни та їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність слідчого і не посягати на неї».

Ці пропозиції не знайшли реалізації в новому КПК України 2012 року. Натомість реалізовані інші ідеї, які зобов'язують слідчого виконувати усі письмові вказівки прокурора.

У зв'язку з цим, зазначає Ю. Грошевий, «викликає заперечення суттєве звуження компетенції слідчого, позбавлення його ряду повноважень, які в умовах чинного законодавства забезпечують ефективність досудового слідства», а разом з тим «покладення на нього ст. 38 проекту КПК відповідальності за законність та своєчасність досудового розслідування є алогічним» [5, с. 7].

У ряді своїх публікацій В. М. Тертишник пропонував в доктринальному плані реалізувати найбільш радикальну ідею – надати слідчому статус недоторканності, згідно з яким: притягнення до кримінальної відповідальності слідчого було б можливе тільки з дозволу Верховної Ради України за поданням Генерального прокурора України; заборонялось би будь-яке прослуховування телефонних розмов слідчих у зв'язку з перевіркою їх діяльності без дозволу Апеляційного суду України, а кримінальну справу проти слідчого допускалось би порушувати тільки прокурором області чи прокурором відповідного або вищого рівня [17, с. 117-123].

На його погляд, при реалізації ідеї Національного бюро розслідування слідчим даного відомства має надаватись статус недоторканності, а для зміцнення гарантій незалежності вони мають призначатись на посаду та звільнятись тільки Президентом України за поданням Генерального прокурора України та погодженням з Уповноваженим Верховної Ради з прав людини. Це може стати дієвим механізмом забезпечення їх незалежності від виконавчої та законодавчої влади за умови гарантій незалежності самого Генерального прокурора України. Процесуальний контроль і нагляд за законністю при проведенні досудового розслідування мають здійснювати виключно особи, стосовно яких слідчий не знаходиться в адміністративній чи іншій підпорядкованості. Адміністративна влада не повинна поєднуватись з функцією процесуального контролю чи нагляду в одній особі. [14, с. 114-117].

З прийняттям КПК України в 2012 році гарантії незалежності та процесуальної самостійності слідчого суттєво звузились в цілому. Зокрема, згідно ст. 40 КПК України слідчий має «звертатися за погодженням із прокурором до слідчого судді з клопотаннями про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій», а також «зобов'язаний виконувати доручення та вказівки прокурора, які надаються у письмовій формі. Невиконання слідчим законних вказівок та доручень прокурора, наданих у порядку, передбаченому цим Кодексом, тягне за собою передбачену законом відповідальність».

Державне бюро розслідувань створено 2016 року у відповідності з Законом України «Про Державне бюро розслідувань». Відповідно до ст. 1 даного Закону, ДБР є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції. Логічно, що організаційна структура Державного бюро розслідувань визначається Президентом України, який є гарантом Конституції держави. В порівнянні зі статусом інших слідчих інституцій держави, такий законодавчий припис щодо ДБР можна вважати позитивом. Разом з тим, на наш погляд, в Конститу-

ції України варто закріпити існуючу систему слідчих органів та визначити їх єдиний статус незалежності від виконавчої та законодавчої влади, закріпити додаткові гарантії захисту та незалежності і процесуальної самостійності слідчих, які уже висловлені науковцями. Зокрема, слідчий має отримати підвищений ступінь захисту.

Покладання на ДБР повноважень не тільки щодо розслідування, а й щодо «запобігання, виявлення, припинення кримінальних правопорушень» є суспільно запитуваною, але виконання таких функцій потребує удосконалення правових механізмів та процедур здійснення такої діяльності.

Слідчі органів Державного бюро розслідувань виконують досудове розслідування корупційних та інших посадових злочинів, зокрема:

1) вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, названих в п.1) ч. 4 ст. 216 КПК України, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів зараховано до підслідності Національного антикорупційного бюро України.

2) вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора України – 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) проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини), крім злочинів, передбачених статтею 422 КК України (розголошення відомостей військового характеру, що становлять державну таємницю, або втрата документів чи матеріалів, що містять такі відомості – розслідуються слідчими СБУ України).

Відповідно до вимог ст. 247 КПК України, розгляд клопотань щодо провадження негласних слідчих (розшукових) дій, що віднесено до повноважень слідчого судді, здійснюється слідчим суддею апеляційного суду, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться орган досудового розслідування, а відповідно нагляд за дотриманням законів

здійснюється відповідною обласною чи спеціалізованою (військовою) прокуратурою, які як з'ясовується самі по собі можуть бути суб'єктами злочинів підслідних саме слідчим Державного бюро розслідувань, які і будуть змушені в разі скоєння злочинів указаними посадовими особами, звертатись за дозволом у відповідні інституції, де вони працюють. Це одна з колізій чинного законодавства, яка не може унеможливити конфлікт інтересів, а отже потребує невідкладних змін норм КПК України ті інших законів.

Зважаючи на багатогранність роботи слідчих ДБР та особливості підслідних їм кримінальних справ (включаючи злочини вчинені прокурорами) варто забезпечити створення окремої самостійної та незалежної аторнейської служби нагляду за законністю в діяльності ДБР, яка б не була підпорядкована Офісу генерального прокурора. Варто звернути увагу, що, наприклад, в США та Канаді посада Генерального аторнея об'єднана з посадою Міністра юстиції. Наша пропозиція полягає в запровадженні посади підрозділу аторнейської служби та посади аторнея в Міністерстві Юстиції, чим має забезпечуватись більша незалежність даної наглядової інституції від Офісу генерального прокурора, співробітники якого можуть в разі вчинення злочинів стати фігурантами (підслідними) у справах слідчих ДБР, хоча водночас досі уповноважені здійснювати нагляд та процесуальне керівництво слідчими ДБР.

Прокурорський нагляд за дотриманням законів слідчими ДБР не повинен поєднуватись з функцією керівництва слідством при виконанні яких можуть виникати іманентні дисонанси, конкуренції та конфлікту інтересів. Відтак, прокурорський (аторнейський) нагляд доцільно здійснювати не шляхом всеохоплюючих клопотань з боку слідчого до прокурора про дозвіл на провадження слідчих дій, а шляхом простого обов'язкового повідомлення прокурора про всі рішення прийняті у кримінальному провадженні та про виконані слідчі дії, що пов'язані з обмеженням прав і свобод людини, щодо яких закон потребує ухвалу слідчого судді на їх провадження. Безумовно, за прокурором залишається право скасувати будь-які незаконні рішення слідчого щодо про-

ведення слідчих (розшукових), процесуальних дій та заходів забезпечення кримінального провадження, якщо відповідні рішення не прийняті слідчим суддею.

Висновки. З урахуванням підслідності справ щодо корупційних та інших посадових кримінальних правопорушень, які вчинені прокурорами, необхідно запровадити модель виконання функції незалежного процесуального

керівництва слідством та нагляду за законністю розслідування кримінальних проваджень, здійснюваних слідчими ДБР з боку нової правової інституції – аторнея, який був би незалежним від прокуратури.

Доцільно розширити коло слідчих дій, які можуть проводитись за самостійним рішенням слідчого ДБР, без погодження з прокурором чи за ухвалою слідчого судді.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про Державне бюро розслідувань». Відомості Верховної Ради. 2016. № 6. ст.55. Із змінами, внесеними згідно із Законами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/794-19#Text>
2. Кримінально-процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88. Із змінами і доповненнями, внесеними згідно із Законами України URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>
3. Антонов К. В. Тертишник В. М. Система слідчих органів України та проблеми вдосконалення їх діяльності. Вісник АМСУ. Серія: “Право”, № 2 (13), 2014. С. 121–125. Тертишник В. Деякі питання створення Національного бюро розслідувань та удосконалення статусу слідчого. Юридичний журнал. 2005. № 10. С. 114–117.
4. Баулін О. В., Карпов Н. С. Процесуальна самостійність і незалежності слідчого та їх правові гарантії. Київ, 2001.
5. Грошевий Ю. Проблеми реформування кримінального судочинства. Право України. 2009. № 2. С. 4-10.
6. Керліц К. В. Проблеми законодавчих гарантій діяльності слідчих. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 324-326.
7. Корниенко М. В., Тертишник В. М. Острые углы реформирования следственных органов в Украине: семь раз не для нас. Научно-практический журнал «Право.UA». 2017. № 3. С. 86-93.
8. Костенко О. Формула декриміналізації держави, або яким бути Національному бюро розслідувань / О. Костенко // Урядовий кур’єр. – 2005. – № 130 (від 16 липня). – С. 7.
9. Кримінальний процес: підручник / [Л. Д. Удалова, В. В. Рожнова, Д. П. Письменний та ін.]; за заг. ред. Д. П. Письменного, Л. Д. Удалової, М. А. Погорецького, С. С. Чернявського. Київ: «Центр учбової літератури», 2022. 780 с.
10. Кузьмічов В. С., Черноус Ю. М. Слідча діяльність: характеристика та напрями удосконалення : монографія. Київ : Нічлава, 2005. 448 с.
11. Письменний Д. П. Слідчий органу досудового розслідування: проблеми правової регламентації в проєкті Кримінального процесуального кодексу України. *Проблеми реформування кримінально-процесуального та кримінального законодавства України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* (Харків, 14 жовт. 2011 р.). Х., 2011. С. 182-186.
12. Про Національне бюро розслідувань України (справа щодо утворення Національного бюро розслідувань України) від 6 липня 1998 р. : рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 24 квітня 1997 р. № 371.
13. Романюк Б. В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2010. № 22. С. 3-12.,
14. Тертишник В. Деякі питання створення Національного бюро розслідувань та удосконалення статусу слідчого. Юридичний журнал. 2005. № 10. С. 114-117.
15. Тертишник В. М. Гарантії прав і свобод людини та забезпечення встановлення істини в кримінальному процесі України. Дис. докт. юрид. наук. Дніпро: ДДУВС, 2009. С. 106-107.
16. Тертишник В. М. Кримінальний процесуальний кодекс України. Научно-практический комментарий. Вид. 19-те, доп. і перероб. К.: Алерта, 2022. 1128 с.
17. Тертишник В. М. Проблеми незалежності слідчого. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2015. № 5. С. 117-123.
18. Удалова Л. М. Кримінальна процесуальна діяльність національного антикорупційного бюро України. Вісник Академії адвокатури України. 2015. Т. 12. № 2 (33). С. 154–160.