

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

# Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 12 (25)

Суми – 2018

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2018.i12.p42>

## ПРОБЛЕМИ РОЗСЛІДУВАНЬ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ВІДНЕСЕНИХ ДО ПІДСЛІДНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ



**Льченко Олександр Васильович,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства,  
Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет



**Проценко Віталій Олександрович,**  
Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет

У даній статті висвітлено актуальні проблеми становлення та функціонування одного з новостворених органів - Державного бюро розслідувань. Наведений вище орган спрямований на захист прав, свобод, інтересів людини та громадянина від порушень з боку органів державної влади. Одним з головних завдань Державного бюро розслідувань є захист і відновлення прав людини у разі порушення їх правоохоронними органами. Значна кількість позовів до Європейського суду з прав людини саме через порушення прав співробітниками правоохоронних органів, саме це стало однією з підстав дослідження Державного бюро розслідувань як важеля захисту прав людини.

У представленій роботі досліджено спеціальний статус Державного бюро розслідувань який є гарантією його діяльності та встановлено можливі ризики з наданням такого прецедентного статусу на території України.

Внаслідок аналізу статті 216 та перехідних положень КПК України були виявлені ризики у проведенні кримінальних проваджень, допустимості зібраних доказів та притягненні винних до кримінальної відповідальності. В даній статті досліджені ризики, які матимуть вплив на поширення безкарності та не притягнення осіб до відповідальності за вчинення суспільно-небезпечних діянь у зв'язку з фактичним не функціонуванням Державного бюро розслідувань та проблемними питаннями, пов'язаними з прийняттям Закону України «Про Державне бюро розслідувань».

У процесі аналізу норм ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» було виявлено ризики що стосуються добору працівників до новоствореного органу. Зокрема встановлення конкретних відсотків добору працівників з колишніх слідчих, прокурорів та працівників оперативно-розшукових підрозділів є загрозою для існування тих же злочинних схем та прикривання вчинених протиправних діянь деякими категоріями осіб. Під час аналізу ЗУ наведеного вище,

окрім дискусійного відсоткового співвідношення, були встановлені конституційні проблеми деяких норм ЗУ «Про Державне бюро розслідувань».

Так званий «правоохоронний колапс» існує й надалі оскільки за тривалий проміжок часу законодавець не спромігся вчасно внести зміни до КПК України. У статті наведені шляхи та способи подолання проблем підслідності та розслідування деяких категорій проваджень, зокрема запропоновано внесення змін до КПК України та ЗУ «Про державне бюро розслідувань».

Ключові слова: державне бюро розслідувань, розслідування, кримінальне провадження, правоохоронні органи, прокуратура, державна політика, центральний орган виконавчої влади.

**Ichenko O.V., Protsenko V.O. Problems of investigation of criminal proceedings relevant to the conformity of the state bureau of investigations.** The article analyzed the current problems of the formation and functioning of one of the newly created bodies - the State Bureau of Investigations. The above authority is aimed at protecting the rights, freedoms, interests of a person and citizen from violations by state authorities. One of the main tasks of the State Bureau of Investigations is the protection and restoration of human rights in case of violation by their law enforcement bodies. A significant number of claims to the European Court of Human Rights is due to violations of the rights of law enforcement officials, which was one of the grounds for the investigation of the State Investigation Bureau as a leverage for human rights protection.

In the presented work, the special status of the State Bureau of Investigations as one of the guarantees of its activities was investigated and the risks identified with the provision of such a case-law status on the territory of Ukraine were identified.

As a result of the analysis of Article 216 and the transitional provisions of the CPC of Ukraine, there were identified risks in conducting criminal proceedings, the admissibility of evidence gathered and bringing the perpetrators to justice. This article examines the risks that will have an impact on the spread of impunity and not bringing people to account for socially dangerous acts in connection with the actual non-functioning of the State Bureau of Investigations and the adoption of the poor-quality Law of Ukraine "On the State Bureau of Investigations".

In the course of the analysis of the rules of the Law on the State Investigation Bureau, risks were identified regarding the percentage of employees' selection before the newly created body. In particular, the establishment of specific percentages of recruiting from former investigators, prosecutors and operatives of operational units is a threat to the existence of the same criminal schemes and to cover the unlawful acts committed by certain categories of persons. In analyzing the MOU above, in addition to the discursive percentage, certain constitutional issues of some of the Law "On the State Bureau of Investigations" were established.

The so-called "law enforcement collapse" continues to exist, since the legislator failed to make changes to the CPC in a timely manner. The article presents ways and means to overcome the problems of investigation and investigation of certain categories of proceedings, in particular, amendments were introduced to the CPC of Ukraine and the Law on "On the State Bureau of Investigations".

Key words: State Bureau of Investigations, investigation, criminal proceedings, law enforcement agencies, prosecutor's office, state policy, central executive authority.

Актуальність дослідження. Сучасний етап реформування правоохоронної системи та створення нових органів, в тому числі антикорупційних, має надзвичайно важливе значення, оскільки новостворені органи за оцінками експертів здатні зламати хребет корупції, підвищити рівень довіри населення тощо. Державне бюро розслідувань (далі ДБР), є життєво необхідним в першу чергу саме з точки зору довіри населення до цього органу та вже наявних,

відповідно до КПК України, деяких категорій кримінальних проваджень.

Тому оперативний запуск функціонування ДБР має бути однією з першочергових завдань керівництва України. Варто звернути увагу, що функціонування ДБР впливає на співпрацю з країнами Європейського Союзу та США, які слідкують за становленням новостворених органів та надають підтримку в фінансуванні та реформуванні нашої країни. Варто зазначити, що однією з вимог, для отримання безвізового режиму,

Європейського Союзу до України було створення нових правоохоронних та антикорупційних органів.

Однією з вагомих підстав своєчасного початку функціонування ДБР є значна кількість рішень Європейського суду з прав людини проти України в яких зазначається, що деякі розслідування проведені неефективно і як наслідок Україна вимушена сплачувати компенсації. Тому ДБР також покликане неупереджено розслідувати протиправні дії вчинені співробітниками правоохоронних органів.

Стан наукової розробки. Окремі питання пов'язані з становленням та функціонуванням ДБР були розкриті в працях багатьох вчених, серед яких О. Кривецький, Н. Тарасенко, Є. Скулиш, О. Бусол, В. Трофименко та інші, однак з набранням чинності деяких норм кримінального процесуального кодексу виникли проблеми розслідування деяких категорій злочинів, які не були досліджені в теорії кримінального процесуального права.

Мета та завдання. Метою дослідження є аналіз норм, які регулюють діяльність Державного бюро розслідувань, пошук та усунення ризиків, що негативно впливають на розслідування кримінальних правопорушень підслідних даному органу. Головним завданням є надання пропозицій щодо внесення змін до деяких нормативно-правових актів для уникнення прогалин в діяльності правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», 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 [2].

В п.1 ч.1 ст.4 ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» встановлено одну з гарантій незалежності у своїй діяльності ДБР, а саме надання цьому органу спеціального статусу.

Бусол О. Ю. у своєму науковому дослідженні звертає увагу на конституційні проблеми спеціального статусу Державного бюро розслідувань. З даного наукового дослідження, на нашу думку, одними з важливих виявлених проблем є особливі ознаки центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, які свідчать про перехідний характер зазначених органів, про їх тимчасове перебування в системі органів виконавчої влади та необхідність їх виведення за межі виконавчої гілки влади.

Вже в самому законі «Про Державне бюро розслідувань» закладено багато ризиків для

функціонування ДБР та створення сильного та ефективного органу. Така, визначена в Законі України «Про державне бюро розслідувань», складна конструкція ДБР як «центрального органу виконавчої влади, органу з правоохоронними функціями, органу зі спеціальним статусом» може призвести до його неефективного функціонування та відсутності результатів у протидії злочинам, які віднесені до компетенції ДБР. Одночасно, така сама конструкція наділяє ДБР занадто широкими повноваженнями [5].

«Правоохоронний колапс», саме так в більшості випадків юристи називають прогалини в законодавстві пов'язані з функціонуванням Державного бюро розслідувань. Проблеми підслідності та розслідування деяких категорій кримінальних проваджень у зв'язку з фактичним не функціонуванням наведеного вище органу ставить під сумнів докази зібрані іншим правоохоронним органом і притягнення до кримінальної відповідальності осіб передбачених ч.4 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України (далі КПКУ).

Відповідно до прикінцевих та перехідних положень КПКУ, де чітко зазначено строк в який слідчі прокуратури зобов'язані передати матеріали кримінальних проваджень до ДБР, зазначено наступне: частина четверта статті 216 КПКУ, вводиться в дію з дня початку діяльності Державного бюро розслідувань України, але не пізніше п'яти років з дня набрання чинності цим Кодексом [1].

КПКУ відповідно до його норм набрав чинності 20 листопада 2012 року. Тобто вже з 21.11.2017 року зареєстровані провадження слідчі органи прокуратури не мають права розслідувати, які були їм підслідні. У той же час варто звернути увагу на норму перехідних положень КПКУ, де зазначається, що після введення в дію положень частини четвертої статті 216 цього Кодексу кримінальні провадження, розпочаті слідчими органів прокуратури, продовжують здійснюватися слідчими органів прокуратури, які користуються повноваженнями слідчих, визначеними цим Кодексом, до закінчення досудового розслідування, але не довше двох років. Після закінчення дворічного строку кримінальні провадження, розпочаті слідчими органів прокуратури, у тримісячний строк передаються слідчим органів Державного бюро розслідувань [1].

Виходячи з вищевказаного можна стверджувати, що провадження зареєстровані до 20.11.2017 (включно) року розслідуються слідчими прокуратури, а внесені до ЄРДР з 21.11.2017 року мають чітко визначену підслідність, проте не можуть бути якісно розслідувані, оскільки

фактично ДБР не почало виконувати свої функції з розслідування підслідних даному органу кримінальних правопорушень.

Своєчасне внесення змін до КПКУ та продовження повноважень слідчих прокуратури на розслідування деяких кримінальних проваджень до фактичної можливості функціонування та ведення розслідувань ДБР сприяло би уникненню можливого неефективного розслідування працівниками прокуратури.

Відповідно до ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» встановлено, що гранична чисельність центрального апарату та територіальних управлінь Державного бюро розслідувань становить 1 тисяча 500 осіб [2]. Наразі чисельність ДБР складає 3 особи та не має фактичної можливості проводити розслідування, а процес набору кадрів до даного органу весь час затягується та відкладається, що в свою чергу призвело до колізії з розслідування кримінальних проваджень.

Скулиш Є. Д. у своєму дослідженні наводить міжнародні стандарти, яким має відповідати ДБР, а саме:

а) незалежність від політичного та іншого незаконного впливу (структурна та операційна автономія, порядок призначення та звільнення керівника і т. ін.);

б) підзвітність органу (регулярне звітування, інформування громадськості тощо);

в) високий рівень професійної підготовки співробітників (конкурсний відбір працівників, їх навчання і т. ін.);

г) наявність достатніх повноважень для ефективної роботи (спеціальні оперативно-розшукові та слідчі заходи, доступ до фінансової інформації тощо)[3].

Виходячи з сьогоднішніх реалій та дослухаючись до більшості юристів та громадських експертів, які висловлюють думку з приводу того, що вище керівництво країни прямо не зацікавлене в запуску роботи ДБР, можна припускати, що початок функціонування ДБР затягується штучно, оскільки не помітати прогалини в законодавстві про які заявляли деякі державні діячі складно. Тому залишається питанням, які позитивні зміни внесе ДБР, якщо воно не матиме стандартів наведених вище.

Варто звернути увагу на прикінцеві та перехідні положення ЗУ «Про Державне бюро розслідувань», де чітко встановлено відсоткове співвідношення добору працівників, а саме: під час початкового формування підрозділів Державного бюро розслідувань встановлюються і повинні бути дотримані квоти, згідно з якими:

1) формування слідчих підрозділів Державного бюро розслідувань забезпечується за рахунок:

а) осіб, які протягом останнього року обіймали посади слідчих, прокурорів, - не більш як на 30 відсотків;

б) осіб, які протягом останнього року обіймали посади слідчих в інших органах державної влади, - не більш як на 19 відсотків;

в) інших осіб, які мають відповідний стаж роботи в галузі права, - не менш як на 51 відсоток;

2) формування оперативно-розшукових підрозділів, а також підрозділу внутрішньої безпеки Державного бюро розслідувань забезпечується за рахунок:

а) осіб, які протягом останнього року обіймали посади в оперативно-розшукових підрозділах, - не більш як на 40 відсотків;

б) інших осіб, які мають відповідний стаж роботи в галузі права, - не менш як на 60 відсотків[2].

З огляду на це, на нашу думку, дана норма є досить дискусійною, та може негативно впливати на рівень довіри до новоствореного органу. Фактично ми маємо ризик того, що ті ж самі слідчі прокуратури виконуватимуть свою роботу в іншому органі. Якщо держава створює повністю новий орган, який спрямовується на розслідування злочинів вчинених вищими посадовими особами, суддями, державними службовцями, працівниками правоохоронних органів, то добір працівників не повинен містити наведених вище квот, які на нашу думку, дискредитують ДБР.

Не можна не звернути уваги на коментар стосовно ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» Заступника генерального прокурора – головного військового прокурора Анатолія Матіоса, який розкритикував зазначений закон, та зазначив, що законодавець мав би передбачити процедуру передачі кримінальних проваджень від слідчих прокуратури в ДБР.

А. Матіос назвав неприпустимим створення слідчого органу зі статусом центрального органу виконавчої влади, а також розкритикував положення про те, що діяльність ДБР регулюється Кабінетом міністрів України та висловив свій погляд на встановлені законодавцем квоти з добору працівників у ДБР, а саме: "Закон містить дискримінаційні вимоги в частині формування слідчих підрозділів, а саме, в частині відсоткового обмеження формування особового складу і містить ризику порушення незалежності ДБР у зв'язку з визначенням його як центрального органу виконавчої влади" [6].

Проаналізувавши державний бюджет України на 2018 рік, ми встановили, що загалом на ДБР спрямовано 651567,3 тис.грн. На нашу думку це

досить значна сума, враховуючи те, що цей орган не виконує своїх функцій. У порівнянні з становленням НАБУ, хотілось би звернути увагу на те, що фонд розвитку НАБУ у перший рік своєї діяльності становив близько 17 млн. грн., а для розвитку ДБР виділено 45,6 млн. грн. Тобто суму коштів для фактичної діяльності ДБР виділено достатньо.

У зв'язку з тим, що ДБР в ідеалі почне виконувати свої функції у 2018 році, співробітники прокуратури використовують норму КПКУ, а саме відповідно до ст. 36 встановлено, що Генеральний прокурор, керівник регіональної прокуратури, їх перші заступники та заступники своєю вмотивованою постановою мають право доручити здійснення досудового розслідування будь-якого кримінального правопорушення іншому органу досудового розслідування, у тому числі слідчому підрозділу вищого рівня в межах одного органу, у разі неефективного досудового розслідування [1].

Проте, для того щоб визнати проведене розслідування неефективним, його потрібно розпочати, а на даному етапі становлення аналізованого органу він не здатен навіть розпочати розслідування. Тому стосовно використання ст. 36 КПКУ та передоручення проведення розслідувань кримінальних правопорушень іншим органам є побоювання у допустимості тих чи інших доказів у зв'язку з порушенням норм КПКУ щодо підслідності.

Відповідно до роз'яснення Вищого спеціалізованого суду України від 02.03.2016 року, в якому зазначено, що початок дії положень частини 4 статті 216 КПК України пов'язаний не з моментом набрання чинності закону, який регулюватиме діяльність Державного бюро розслідувань України як державної установи, а з моментом початку здійснення останнім функцій

органу досудового розслідування. До того часу згідно з абзацами 1 та 2 пункту 1 Розділу XI «Перехідні положення» КПК України повноваження щодо досудового розслідування здійснюють слідчі органів прокуратури [4].

Проте варто звернути увагу, що роз'яснення суду не є законодавчою нормою, а отже проблеми доказування вини особи у вчиненні злочину можуть виникнути на будь-якому етапі кримінального судочинства.

Висновки і рекомендації. У процесі досліджень проблем функціонування ДБР ми дійшли висновку, що для того аби уникнути спекуляцій та тлумачення норм у різних розуміннях, вважаємо за необхідне внести зміни до перехідних положень КПК, де буде чітко прописано, щодо продовження на певний строк повноважень прокуратури щодо внесення відомостей до ЄРДР та вести розслідування кримінальних правопорушень відповідно до ч.4 ст. 216.

Залишається незрозумілим яким чином центральний орган виконавчої влади може стати незалежним, оскільки фактично він підпорядковується Кабінету Міністрів України та виходячи з цього є достатні підстави вважати, що ДБР буде політично залежним органом. На нашу думку, ДБР має бути незалежним правоохоронним органом (зараз ДБР – це центральний орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність) [2].

Пропонуємо ст.1 ЗУ «Про Державне бюро розслідувань» викласти в такій редакції: «Державне бюро розслідувань є незалежним правоохоронним органом, що здійснює свою діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції».

### Література:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : станом на 07 січня 2018 р. / Відомості Верховної Ради України. [Електронний ресурс] : Кодекс від 13.04.2012. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page21?text=%FF%F2%FC+%F0%EE%EA%B3%E2>
2. Про Державне бюро розслідувань : станом на 05.01.2017 р. / Відомості Верховної Ради України. [Електронний ресурс]: Закон від 12.11.2015р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-19/page>
3. Скулиш Є. Д. Проблемні питання створення Державного бюро розслідувань [Електронний ресурс] / Є. Д. Скулиш. - 2013р. – Режим доступу: [file:///C:/Users/%D0%92%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B9/Downloads/boz\\_2013\\_2\\_10.pdf](file:///C:/Users/%D0%92%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B9/Downloads/boz_2013_2_10.pdf)
4. Офіційний сайт Вищого спеціалізованого суду України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://sc.gov.ua/ua/golovna\\_storinka/vssu\\_nadav\\_roz%E2%80%99jasnennja\\_cshodo\\_pitannja\\_pidslidnosti\\_sprav\\_derzhavnogo\\_bjuro\\_rozsliduvan\\_ukrajini.html](http://sc.gov.ua/ua/golovna_storinka/vssu_nadav_roz%E2%80%99jasnennja_cshodo_pitannja_pidslidnosti_sprav_derzhavnogo_bjuro_rozsliduvan_ukrajini.html)

5. Бусол О. Ю. Конституційні проблеми спеціального статусу Державного бюро розслідувань в Україні [Електронний ресурс] / О. Ю. Бусол. – Режим доступу: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2260:konstitutsijni-problemi-spetsialnogo-statusu-derzhavnogo-byuro-rozsliduvan-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2260:konstitutsijni-problemi-spetsialnogo-statusu-derzhavnogo-byuro-rozsliduvan-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350)

6. Матіос вважає, що закон про ДБР суперечить КПК і загрожує правам людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://dt.ua/POLITICS/matios-vvazhaye-scho-zakon-pro-dbr-superechit-kpk-i-zagrozhuje-pravam-lyudini-201263\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/matios-vvazhaye-scho-zakon-pro-dbr-superechit-kpk-i-zagrozhuje-pravam-lyudini-201263_.html)