



**Євген СКУЛИШ,**  
доктор юридичних наук, професор,  
генерал-майор,  
заслужений юрист України

## ДЕРЖАВНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ ЯК СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИЙ СУБ'ЄКТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

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

Здійснення глибоких політичних і соціально-економічних перетворень в Україні, впровадження європейських стандартів у всі сфери суспільного життя вимагають від влади та суспільства системного реформування державного апарату. Трансформація системи державного управління, яка потребує величезних фінансово-матеріальних витрат, неодмінно повинна відбуватися на основі ґрунтовних наукових досліджень, насамперед щодо актуальності, необхідності й доцільності проведення тієї чи іншої реформи, а також напрямів, послідовності та інтенсивності її реалізації. Висновки науковців мають стати головною засадою для розробки ідеології, цілісної концепції і стратегії поступового комплексного реформування державних та соціальних інституцій через напрацювання й реалізацію відповідної законодавчої бази.

Сьогодні перед державною владою та суспільством постало складне завдання: створення дієвої правоохоронної системи з метою протидії корупції та організованій злочинності. Варто 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, нині є абсолютно необхідним і виправданим рішенням.

В Україні упродовж останніх двох десятиріч проблема корупції та боротьби з нею продовжує залишатися однією з нагальних. Розроблена і діє система заходів протидії цьому негативному суспільному явищу. Створено нормативно-правову базу з метою боротьби з корупційними

проявами, хабарництвом і злочинами у сфері службової діяльності. Проте, незважаючи на постійне удосконалення організаційно-правових засад 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 організаційно-правових основ та порівняльно-правового аналізу протидії корупції на міжнародному рівні.

Способи 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 передусім на виявлення, попередження та припинення корупції у вищих ешелонах влади, активна роль громадянського суспільства у виявленні корупції і забезпеченні «прозорості» державної влади.

Уряді 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).

Спеціалізовані органи, що здійснюють комплексний контроль за попередженням корупційних проявів в органах державної влади, судовій та правоохоронній системах, у деяких країнах Європи 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 Польщі, Угорщині, Німеччині та ряді інших європейських країн ключова роль у протидії корупції відводиться громадськості і внутрішньовідомчому контролю, що здійснюється керівниками відповідних органів публічної влади.

У Грузії обрали більш радикальний шлях: кардинально оновили державний апарат, систему правоохоронних органів та скоротили до мінімуму «корупціогенні» функції органів державної влади. Деякі країни побудували систему органів державної влади за принципом «менше держави – менше корупції». Цікавий досвід мають країни Південно-Східної Азії, в яких владні еліти продемонстрували прагнення до самоочищення і потім переносили власний приклад на всю систему влади. В інших країнах фактором тиску на владу з метою примусити її ефективніше боротися з корупцією стало громадянське суспільство [1].

Слід зазначити, що є певний набір спільних для багатьох країн «антикорупційних» компонентів, які дають змогу 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 в 2007 році, коли корупція в державі набула гігантських масштабів, від прокуратури відокремили та зробили незалежним органом Слідчий комітет Росії. У Гонконгу, що тривалий час вважався найбільш корумпованою фінансовою столицею світу, в 1973 році створили незалежну Комісію боротьби з корупцією, підпорядковану губернатору Гонконгу, який особисто призначає кожного слідчого цієї комісії на посаду. З офіційним девізом «Вірність, сміливість, чесність» у США діє Федеральне бюро розслідувань – ФБР. Воно не має нічого спільного з іншими силовими структурами, входить до системи міністерства юстиції та підпорядковане лише Генеральному прокурору США.

Україна також не стоїть осторонь проблем протидії організованій злочинності та корупції. Сьогодні очевидно є необхідність реформуван-

ня правоохоронних органів України шляхом впровадження принципово нового, незалежного, функціонального державного органу. Реалізація зазначеного стала можливою після прийняття в квітні 2012 року Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) [2]. Однією із прогресивних новел Кодексу є створення державного бюро розслідувань України – нового органу для розслідування злочинів, вчинених службовими особами, які займають відповідальне становище, суддями та працівниками правоохоронних органів.

Так, у ч. 4 ст. 216 КПК України передбачено, що слідчі органів державного бюро розслідувань здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, згідно з ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу» особами, посади яких віднесені до 1–3 категорій посад, суддями та працівниками правоохоронних органів. Таким чином, можна стверджувати, що в Україні найближчим часом має з'явитися новий орган досудового розслідування [3].

Закріплену на законодавчому рівні вимогу щодо створення державного бюро розслідувань не можна оцінювати поза загальним контекстом дій влади у сфері реформування правоохоронної системи. Насамперед потребує відповіді запитання, чи стане утворення нової структури 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 у системі правоохоронних органів України, зазначені питання потребують ґрунтовного дослідження.

На сьогодні не визначено єдиного підходу щодо необхідності та доцільності створення принципово нового державного органу, функціональним завданням якого була б протидія корупції в органах державної влади, суду та правоохоронних структурах.

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

дувань України як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, на який покладається розслідування складних кримінальних справ, боротьба з корупцією та організованою злочинністю [4].

Основними завданнями цього правоохоронного органу визначалося проведення досудового слідства та оперативно-розшукових заходів в особливо складних кримінальних справах про злочини, які становлять підвищену суспільну небезпеку, виявлення і усунення причин та умов, що сприяють корупції та вчиненню інших небезпечних злочинів, а також прогнозування динаміки злочинності в суспільстві.

У січні 2008 року розроблено проект Закону України №1378 «Про Антикорупційне бюро України» [5]. Відповідно до змісту проекту названого нормативно-правового акта передбачалося утворення в складі МВС України спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань протидії корупції – Антикорупційного бюро України. Діяльність зазначеного органу виконавчої влади мала спрямовуватися на забезпечення системної протидії (запобігання, виявлення, припинення) корупції та усунення причин і умов вчинення корупційних правопорушень.

Сьогодні в українському законодавстві залишаються не визначеними місце та роль державного бюро розслідувань в системі правоохоронних органів, порядок призначення його керівників та низка інших принципових положень, що в майбутньому може негативно позначитися на організації функціонування та ефективності реалізації поставлених перед названою структурою завдань. Усе це в сукупності із полемікою та скепсисом у поглядах щодо ролі й місця зазначеної структури у системі державних органів України викликало жваву дискусію навколо окресленої проблеми. Варто 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;
- зміст його підконтрольності;
- сутність нагляду за додержанням законності провадження державним бюро розслідувань досудового розслідування та оперативно-розшукової діяльності;
- реалізація боротьби з корупцією серед працівників державного бюро розслідувань;

– 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 та невирішення зазначених актуальних питань існує загроза провокування «функціонального хаосу» в діяльності правоохоронної системи. До цього може призвести відтік професійних кадрів із сфери боротьби зі злочинністю та розбалансування її фінансової і матеріально-технічної бази. Крім того, деякі фахівці допускають можливість створення репресивного «монстра», уповноваженого здійснювати «тотальний контроль» над правоохоронною системою в Україні.

Проте у разі розробки чітких нормативно-правових засад створення державного бюро розслідувань функціонування зазначеної структури стане запорукою успіху у боротьбі з корупцією в Україні. Досягнути цього можливо у разі створення незалежної від політичного впливу правоохоронної структури з відповідними регіональними відділеннями, до складу якої входили б оперативні та слідчі підрозділи.

Враховуючи, що основним завданням державного бюро розслідувань буде провадження досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, особами, посади яких віднесено до 1–3 категорій, суддями та працівниками правоохоронних органів, його підпорядкування має забезпечити необхідний рівень незалежності цієї структури та виключити можливість протиправного впливу з боку зацікавлених осіб.

У контексті викладеного зазначимо, що проведення інституційної реформи державних органів, уповноважених протидіяти корупції, передбачено Національною антикорупційною стратегією на 2011–2012 роки, схваленою Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року №1001/2011 [6]. Реформування спричинене необхідністю усунення існуючого дублювання компетенції окремих правоохоронних органів (органів безпеки, внутрішніх справ, прокуратури, податкової служби тощо) у сфері протидії корупції.

Вирішення окресленої проблеми можливе за умови створення в системі кримінальної юстиції спеціалізованого органу досудового розслідування, уповноваженого провадити об'єктивне розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, суддями та працівниками правоохоронних органів. Створення такого органу має стати ефективною інституційною основою для попередження, виявлення, припинення та розслідування злочинів з метою забезпечення ефективної протидії особливо небезпечним корупційним правопорушенням, що вчиняються вищими посадовими особами, працівниками правоохоронних і судових органів. Разом із тим до створення державного бюро розслідувань слід підійти виважено, не допускаючи поспішності [7].

Створення державного бюро розслідувань – далекоглядний політичний, інституціональний та правовий крок до запровадження потужного централізованого органу, наділеного правоохоронними функціями, спрямований на консолідацію обов'язків із виявлення, попередження та розкриття корупційних злочинів, вчинених високопосадовцями, працівниками судових та правоохоронних органів. Для цього необхідно вжити ряд організаційно-правових заходів, серед яких особливу увагу слід приділити бюджетній та інституціональній автономії новоствореної структури; чіткому визначенню її компетенції; дотриманню законності під час реалізації повноважень працівниками державного бюро розслідувань; особливостям реалізації контролю та нагляду за діяльністю названої структури; соціально-правовому захисту працівників бюро; процедурі призначення та звільнення з посади його керівника тощо.

При розробці правових основ діяльності державного бюро розслідувань України доцільно здійснити порівняльно-правовий аналіз досвіду створення та функціонування іноземних інституціональних моделей спеціалізованих антикорупційних структур.

Вважаємо, що створення антикорупційної структури загальнодержавного масштабу не матиме жодного шансу на успіх, якщо не будуть ретельно опрацьовані організаційно-правові основи її функціонування. Створення державного бюро розслідувань має стати однією зі складових чітко визначеної державної політики у сфері боротьби з корупцією. Це важливий політико-

правовий крок, успішність якого залежить від низки чинників, зокрема:

- створення державного бюро розслідувань має здійснюватися в межах чітко визначеної державної політики у сфері протидії корупції;
- необхідно визначитися із кадровим забезпеченням державного бюро розслідувань, системою підготовки та підвищення кваліфікації працівників цієї структури;
- має бути забезпечена структурна незалежність цього органу шляхом розробки «прозорої» процедури призначення та звільнення його вищих керівників;
- діяльність державного бюро розслідувань повинна здійснюватися відповідно до законодавчої нормативно-правової бази;
- мають бути чітко визначені внутрішня організаційна структура бюро, виділені адекватні бюджетні ресурси, забезпечена необхідна бюджетна автономія та вироблені ефективні критерії оцінки результатів його діяльності;
- цей державний орган має звітувати про результати своєї діяльності не тільки керівництву держави, а й громадськості;
- необхідно забезпечити ефективний нагляд за додержанням законності у діяльності державного бюро розслідувань.

В Україні проводиться радикальне реформування кримінальної юстиції, у контексті якого відбувається поступальний розвиток оперативно-розшукового законодавства, удосконалення нормативно-правової регламентації досудового розслідування кримінальних правопорушень, їх судового розгляду та інших суттєвих аспектів кримінального судочинства.

Внаслідок впровадження нового КПК України постає необхідність прийняття Законів України «Про прокуратуру», «Про статус слідчого», «Про приватну детективну діяльність» та інших у новій редакції. Потребує реформування й система правоохоронних органів, що спричинить не лише оптимізацію низки існуючих структур, а й створення нових, зокрема державного бюро розслідувань. Основні засади діяльності цієї правоохоронної структури мають бути визначені у відповідному законодавчому акті, а при його створенні доцільно використати позитивний зарубіжний досвід у цій сфері.

Вважаємо, що реформування кримінальної юстиції та правоохоронних органів в Україні є запорукою не лише політичної стабільності в державі, але й її соціально-економічного розвитку.

**Список використаних джерел:**

1. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми / Є.В. Невмержицький. – К.: КНТ, 2008. – 368 с.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – №9–10, 11–12, 13. – Ст. 88.
3. Мельник Е. В Украине создается Национальное бюро расследований. 15-тая попытка / Е. Мельник, Т. Бодня // Днепропетровское агентство журналистских расследований [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ajr.org.ua/?p=1033>
4. Про Національне бюро розслідувань: Указ Президента України від 24 квітня 1997 року №371/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/371/97/ed19980723>
5. Про Антикорупційне бюро України: проект Закону України від 18 січня 2008 року №1378 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1148.520.0>
6. Національна антикорупційна стратегія на 2011–2012 роки, схвалена указом Президента України від 21 жовтня 2011 року №1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>
7. Пшонка В.П. Маємо 5 років для створення Державного бюро розслідувань / В.П. Пшонка. – 2012. – 22 серпня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://leynews.com.ua/news/d0/72983>

**Євген СКУЛИШ**

**ДЕРЖАВНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ  
ЯК СПЕЦІАЛЬНО УПОВНОВАЖЕНИЙ СУБ'ЄКТ  
ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

**Резюме**

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

**Евгений СКУЛЫШ**

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮРО РАССЛЕДОВАНИЙ  
КАК СПЕЦИАЛЬНО УПОЛНОМОЧЕННЫЙ СУБЪЕКТ  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

**Резюме**

*В статье рассмотрены актуальные вопросы реформирования правоохранительных органов в контексте принятия нового Уголовного процессуального кодекса Украины. Определены место и роль государственного бюро расследований в системе правоохранительных органов и специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции.*

**Yevgen SKULYSH**

**STATE BUREAU OF INVESTIGATION  
AS A SPECIALLY AUTHORIZED SUBJECT  
OF ANTI-CORRUPTION**

**Summary**

*The article deals with issues of reformation of law enforcement authorities in the context of the adoption of the new Criminal Procedural Code of Ukraine. The place and role of the State Bureau of Investigation in the system of law enforcement and specifically authorized entities in combating corruption.*