

УДК 351.74

*Є. М. Франтовський**здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права*

## ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

**Постановка проблеми.** До сьогодні у межах наукових, громадських та провладних кіл точаться дискусії з приводу того, чи доречним є створення спеціалізованого правоохоронного органу, повноваження котрого зводяться до рівня досудового розслідування в окремих категоріях справ, що носять особливості суб'єктного складу, або ж є суспільно резонансними. Аналіз відповідних положень призвів до продукування необхідності ґрунтовного доктринального аналізу історії створення Державного бюро розслідувань (далі – ДБР), крізь призму ретроспективного дослідження історії становлення органів досудового розслідування в Україні.

**Стан дослідження.** Сучасна вітчизняна правова доктрина не містить ґрунтовних та повних напрацювань у межах дослідження історичного аспекту створення та функціонування ДБР. Лише окремі положення у межах даної проблематики, на сьогодні, розкриті у працях таких науковців як: Звоненко О. О., Берназ П. В., Скулиш Є. Д., Гончаренко В. В., Нор В. Т., Шумило М. Є., та ряд інших.

**Мета дослідження** зводиться до необхідності історичного дослідження шляху створення ДБР, задля з'ясування та роз'яснення необхідності функціонування даної інституції в Україні, а також пошуку шляхів удосконалення діяльності останнього із урахуванням громадського інтересу та міжнародних стандартів.

**Виклад основного матеріалу.** Розкриття обраної проблематики доцільно розпочати із того, що із здобуттям Україною незалежності та прийняття нею Основного закону держави, - Конституції України у 1991 та 1996 роках відповідно, в її межах не функціонувало органу із особливим статусом, котрий мав би бути створеним відповідно до п. 9 перехідних положень Конституції. Відтак, місце органу (органів) досудового розслідування було вакантним майже 20 років до створення ДБР, котре відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» уповноважене здійснювати досудове розслідування по окремих категоріях справ, визначених законодавством. Відтак, на наше переконання, здійснювати розгляд історії становлення ДБР починаючи із 2015 року, року заснування даної інституції недоцільно, адже фактично в неперсоніфікованому характері даний суб'єкт існував (був передбачений законодавством) ще за довго до моменту його створення. Таким чином, вважаємо за необхідне здійснити

коротке окреслення історії становлення інституції суб'єктів досудового розслідування, і у відповідних межах окреслити історичну ретроспективу розвитку ДБР. У межах правової доктрини існують різні підходи щодо того, які саме історичні етапи становлення органів досудового розслідування слід виокремлювати. Відтак, більшість науковців схильні визначати три основні історичні періоди, а саме становлення органів досудового розслідування у 1964–1917 рр.; 1917–1991 рр.; 1991 р. – сучасний період. Разом із тим існують й інші доктринальні позиції. Відтак, О.Ю. Татаров у межах власних наукових напрацювань проводить детальний аналіз історичного аспекту становлення суб'єктів досудового розслідування та виокремлює п'ять основних етапів їх розвитку починаючи із часів Київської Русі, до сучасного періоду становлення [1, с. 14-60]. У свою чергу П. Берназ виокремлює дев'ять історичних етапів в означеній сфері [2, с. 158].

Відтак, перший етап, характеризується наявністю системи так званого приватного обвинувачення, коли потерпілий чи його родичі здійснювали досудове розслідування. Другий етап ознаменувався прийняттям юридичної пам'ятки Княжої доби «Руської правди» відповідно до якої досудове слідство могло здійснюватися, як потерпілою стороною, так і представниками адміністрації. На третьому етапі система органів досудового розслідування та відповідних посадових осіб була відокремлена від загальної адміністрації, та почала займати окреме місце у межах державницького апарату. Четвертий етап – це часи Гетьманщини, за яких збереглося право потерпілої сторони вести досудове слідство, проте, відповідно до «Інструкції гетьмана Данила Апостола судам» від 1730 року при судах для проведення досудового розслідування були введені посади «розищиків», які проводили слідство, таким чином судова гілка влади була відокремлена від системи досудового розслідування. П'ятий етап розвитку та становлення органів досудового розслідування характеризується виданням Катериною II «Учреждения для управления губерний», відповідно до якого право здійснювати розслідування злочинів мали лише органи поліції. Шостий етап, 1860 р., у межах правоохоронної системи були введені спеціальні посадові особи, які повинні здійснювати досудове слідство, – судові слідчі. Сьомий етап – це етап після Жовтневої революції, на котрому досу-

дове розслідування проводили судді, народні слідчі, Надзвичайна комісія, слідчі ревтрибуналів, військові слідчі, слідчі по важливих справах Наркомата юстиції, тощо. Восьмий етап пов'язаний із створенням незалежної України, доповненням КПК, та осучасненням правоохоронної системи загалом, а також системи досудового розслідування, зокрема.

Не ставлячи перед собою мету здійснення детального аналізу історичного аспекту становлення органів досудового розслідування, а обмежуючись власне концентрацією уваги на так званих спеціальних органах досудового розслідування можемо встановити, що на жодному із історичних етапів, до сучасного періоду не було створено суб'єкта, котрий би здійснював провадження по відношенню до окремих категорій осіб, як то осіб, що займають особливо відповідальне становище. З приводу цього слушною є думка В. Цимбалюк про те, що об'єктивно встановлена кримінальним законодавством система органів досудового розслідування не здатна забезпечити ефективного здійснення функції досудового розслідування кримінальних справ щодо високопосадовців, суддів та працівників правоохоронних органів, і це зумовлює необхідність внесення змін в систему досудового розслідування, що існує [3, с. 161]. Таким чином, можна встановити, що створення ДБР – це вимушений та водночас необхідний крок у межах реалізації та здійснення досудового розслідування із дотриманням вимог закону та правових принципів.

На наше переконання, історія становлення ДБР може бути охарактеризованою крізь призму трьох основних етапів, а саме: 1997–2012 рр.; 2012–2016 рр.; 2016–2020 рр. Відтак, необхідно окреслити особливості кожного із вище перерахованих етапів.

І. 1997–2012 рр. Як вже було зазначено нами вище, створення спеціалізованого органу досудового розслідування було передбачено у межах п. 9 перехідних положень Конституції України. При цьому перші спроби його створення були здійсненні у 1997 році, коли Президент України своїм Указом утворив Національне бюро розслідувань України. За своєю суттю Національне бюро розслідувань являло собою об'єднане Головне управління боротьби із організованою злочинністю та боротьби із корупцією Міністерства внутрішніх справ України. При цьому дана інституція носила статус центрального органу виконавчої влади, котра була створена з метою зміцнення національної безпеки держави, забезпечення належного захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, посилення боротьби зі злочинністю, особливо з її організованими формами. Очолити дане Бюро мав би Директор, котрий призначався б на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України.

Не дивлячись на те, що Директора ДБР було призначено, а сам даний суб'єкт публічного адміністрування був наділений приміщенням, Конституційний Суд України своїм рішенням у 1999 році визнав створення даного органу указом Президента таким, що не відповідає Конституції, відтак, дана інституція припинила своє функціонування, так його й не розпочавши у практичному розумінні. Конституційний Суд України встановив, що відповідно до конституційних повноважень Президента України останній неуповноважений утворювати відповідні органи, адже це віднесено до відомства Кабінету Міністрів України відповідно до ч. 2 ст. 120 Конституції. Упродовж наступних років в Україні з посиланням на зарубіжний досвід у сфері боротьби зі злочинністю (переважно ФБР США) регулярно розроблялися відповідні проекти законодавчих актів, що передбачали створення окремого антикорупційного правоохоронного органу. Але за результатами їх вивчення та обговорення вони не знаходили необхідної підтримки як серед науковців і фахівців-практиків, так і у Верховній Раді України [4, с. 65]. Дані спроби створення нового органу досудового розслідування призвели до реформування всієї правоохоронної системи, що тримає й до нині.

Що ж до органу досудового розслідування то відзначимо, що наступна спроба утворення даної спеціалізованої інституції мала місце у 2005-2006 роках, коли були спроби створення Національної служби розслідування, разом із тим, й дана спроба не увінчалася успіхом. Таким чином, можемо встановити, що перші спроби утворення ДБР були невдалими, однак державні мужі продовжували здійснювати численні спроби до пошуку оптимальної моделі законодавчої бази, а також впровадження у практику спеціалізованого суб'єкта, котрий би здійснював досудове розслідування по окремим категоріях справ. Зазначене підтверджується ухваленим Радою національної безпеки і оборони України за результатами розгляду питання щодо ходу реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів проектом Концепції реформування кримінальної юстиції України, який дещо пізніше, а саме 8 квітня 2008 року, був затверджений відповідним Указом Президента України [5].

Згодом Кабінет Міністрів України Розпорядженням від 27 серпня 2008 року затвердив План заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України, згідно з яким відповідно до внесених у 2011 році змін передбачалося прийняття КПК України, а через шість місяців – закону про створення антикорупційного органу з повноваженнями щодо проведення досудового розслідування корупційних правопорушень [6].

Разом із тим, встановимо, що дії, котрі були направлені на утворення аналізованої інституції

були у більшій своїй мірі хаотичними, та такими, що не мали потенційної можливості забезпечити створення та ефективне функціонування спеціалізованої та нової для української правової системи інституції. Окрім того, на наше переконання, відповідні реформаційні дії так і не призвели до розроблення та впровадження в практичну площину спеціалізованого антикорупційного органу, через відсутність у законодавців чітко визначеної стратегії щодо реформування правоохоронних інституцій, а також відсутність ґрунтовних доктринальних досліджень у відповідній площині.

Таким чином, лише точкові дії окремих осіб, що були спрямовані на утворення певної абстрактної інституції не можуть вважатися такими, що забезпечать створення та ефективне функціонування останньої. Остаточо питання системи досудових органів в Україні було вирішене у 2012 році, коли в межах КПК, а саме ст. 38 було передбачено, що частиною даної системи є органи досудового розслідування. Відтак, саме з даного періоду розпочинається новий етап становлення ДБР в Україні.

II. 2012–2016 рр. Нормативне передбачення створення ДБР на рівні кодифікованого акту, а саме КПК позитивно вплинуло на процедуру створення даної інституції. Закріплення у межах ст. 216 КПК винятково важливих повноважень за даним суб'єктом, зокрема передбачення того, що слідчі органів державного бюро розслідувань здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до 1-3 категорій посад, судьями та працівниками правоохоронних органів сприяло концентрації особливої уваги на процедурі його створення та функціонування. Відтак, в щорічному посланні Президента України до парламенту 2013 року зазначається про те, що створення нового органу – ДБР, на який буде покладено здійснення таких функцій, як досудове розслідування злочинів, скоєних державними службовцями високого рангу, працівниками правоохоронних органів, судьями, є одним із важливих питань інституційного забезпечення реформування правоохоронних органів [6, с. 235].

Вже у 2014 році у Верховній Раді України було зареєстровано Закон України «Про Державне бюро розслідувань», відповідно до якого останньому передбачалося надання статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом і одночасно правоохоронного органу спеціального призначення. Подальші дії щодо створення ДБР були пов'язані із Коаліційною угодою від 21 листопада 2014 року, підписаною парламентськими партіями України VIII скликання. Зокрема, п. V. 3 передбачає створення ДБР, до якого повинні пе-

рейти слідчі функції органів прокуратури і частково Служби безпеки України (далі – СБУ), зокрема в частині боротьби з корупцією, окрім питань, що належать до відання НАБУ [7].

В кінцевому результаті у 2015 році було прийнято Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року, а дещо пізніше 29 лютого 2016 року уряд прийняв Постанову «Про утворення Державного бюро розслідувань». Таким чином, розпочався процес формування та функціонування нової для української правової системи інституції, - ДБР.

III. 2016–2020 рр. Даний етап характеризується активним процесом реалізації ДБР своїх повноважень у межах, визначених законодавством. Відтак, на сьогодні відповідний суб'єкт, не дивлячись на зміну свого статусу, а також неоднозначне його сприйняття у межах доктрини та практики, займає особливе місце у межах правоохоронної системи та державницького апарату, що опосередковано, по-перше, особливим адміністративно-правовим статусом ДБР, по-друге, особливою сферою реалізації владних повноважень, по-третє, особливим нормативно-правовим пластом, котрий регулює діяльність даної інституції. Сучасний етап функціонування даної інституції, продукує актуальність питання модернізації та оновлення адміністративно-правового статусу даного суб'єкта публічного адміністрування, крізь призму забезпечення відповідності його міжнародним стандартам, а також розширення системи міжнародних зв'язків даної інституції. Окрім того це також продукується наявністю у даного суб'єкта так званої персональної підслідності, адже законодавець використовує персональний критерій, визначаючи коло підслідних ДБР [9, с. 282].

Таким чином, сучасний етап діяльності ДБР характеризується необхідністю продовження удосконалення адміністративно-правового статусу ДБР, зокрема шляхом:

- розроблення системи підзвітності ДБР громадськості та встановлення громадського контролю за його діяльністю;
- удосконалення системи взаємозв'язків між ДБР та суб'єктами публічного адміністрування повноваження котрих носять так званий «пограничний» характер;
- удосконалення фінансової та матеріально-технічної бази ДБР;
- осучаснення вимог до професійного рівня посадових та службових осіб ДБР, а також розроблення комплексної системи підвищення кваліфікації, тощо.

Таким чином, відзначимо, що на сьогодні процес по створенню спеціального правоохоронного органу, котрий був би уповноважений здійснювати досудове розслідування щодо окремих категорій службовців дійшов свого логічного завер-

шення, чому передувало ряд невдалих, але вкрай важливих спроб. Відтак, на сьогодні, залишається лише із урахуванням суспільних потреб та практичної площини реалізації ДБР своїх повноважень здійснювати модернізацію даної інституції із урахуванням міжнародних стандартів.

**Висновки:** таким чином, здійснивши повне дослідження обраної нами проблематики можна здійснити ряд висновків, а саме:

1. Історичний аспект дослідження обраної проблематики продукував необхідність комплексного вивчення історичного аспекту функціонування органів досудового розслідування на українських землях з використанням ретроспективного та порівняльного методів наукового дослідження. Будучи прихильниками широкого підходу до визначення етапів створення та функціонування органів досудового розслідування, нами було встановлено, що до сучасного періоду українська правова система не знала спеціалізованих інституцій у межах правоохоронних систем, котрі б мали повноваження здійснювати досудове розслідування по окремих категоріях справ, відтак, дана практика у більшій своїй мірі є новою для вітчизняного право- й державотворення.

2. Разом із тим, враховуючи те, що ДБР було створено лише у 2015 році, відзначимо, що сама по собі ідея створення спеціалізованого правоохоронного органу, котрий уповноважений здійснювати досудове розслідування по окремих категоріях справ не є новою у межах сучасної правової практики, та характеризується тривалим шляхом свого доктринального та практичного напрацювання, а також рядом невдалих спроб на шляху до реалізації поставленої мети.

3. Період здобуття Україною незалежності та прийняття Конституції став тригером для початку розроблення нормативно-правової основи створення ДБР. Нами було викормлено три основні історичні етапи становлення ДБР, а саме перший етап 1996-2012 рр., котрий характеризувався невдалими спробами створення спеціалізованої інституції; другий етап 2012-2016рр., котрий ознаменувався законодавчими згадками про ДБР, а також доповненням КПК, положеннями про органи державного бюро розслідувань; та третій

етап 2016-2020рр., що був визначений нами, як сучасний етап діяльності ДБР, що характеризується функціонуванням даної інституції у межах державницького та правоохоронного апарату.

4. Історичний аналіз становлення ДБР має важливе значення для усвідомлення ролі та суті даної інституції у межах державницького та правоохоронного апарату України та надає можливість здійснити висвітлення основних шляхів подальшого удосконалення його статусу.

Таким чином, проведене нами дослідження, носить важливе прикладне значення та надає можливість не лише дослідити історичний аспект становлення ДБР, але й окреслити основні напрямки осучаснення даної інституції на третьому етапі його розвитку.

### Література

1. Татаров О.Ю. Досудове провадження в кримінальному процесі України: теоретико-правові та організаційні засади (за матеріалами МВС). Текст монографії. Донецьк. Промінь, 2012. 640 с.
2. Берназ П. Становлення та розвиток суб'єктів здійснення досудового слідства. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 3. С. 154–159.
3. Цимбалюк В. Функція досудового слідства вповноваженнях Державного бюро розслідувань та Національного антикорупційного бюро. *Право і безпека*. 2014. № 3. С. 160–164.
4. Скулиш Є. Проблемні питання створення Державного бюро розслідувань. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2013. № 2. С. 60–71.
5. Концепція реформування кримінальної юстиції України: Указ Президента України від 08.04.2008 р. *Офіційний вісник України*. 2008. № 27. Ст. 838.
6. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.08.2008 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1153-2008-%D1%80>.
7. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ: НІСД, 2013. 576 с.
8. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.
9. Ільченко О.В. Правові аспекти створення та діяльності Державного бюро розслідувань [Текст]. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 4. С. 281-283.

### Анотація

**Франтовський Є. М. Історія становлення державного бюро розслідувань.** – Стаття.

В даній статті здійснюється ретроспективне дослідження створення Державного бюро розслідування, як особливого суб'єкта у межах державницького та правоохоронного апарату України, котрий наділяється особливими та ексклюзивними повноваженнями, що притаманні виключно даній правоохоронній інституції. Автор для дослідження використовує комплексний підхід, а також ретроспективний метод щодо аналізу та розкриття історії створення та функціонування органів досудового розслідування в Україні, зокрема й органів, котрі мають спеціальний статус, одним із котрих є Державне бюро розслідувань.

*Ключові слова:* Державне бюро розслідувань, історія створення, історичний етап, орган досудового розслідування, правоохоронна інституція.

### Аннотация

**Франтовский Е. М. История становления государственного бюро расследований.** – Статья.

В данной статье осуществляется ретроспективное исследование создания Государственного бюро расследования, как особого субъекта в пределах государственного и правоохранительного аппарата Украины, который наделяется особыми и эксклюзивными полномочиями, присущие исключительно данной правоохранитель-

ной институции. Автор для проведения исследования использует комплексный подход, а также ретроспективный метод проведения анализа и раскрытия истории создания и функционирования органов досудебного расследования в Украине, в том числе и органов которые имеют специальный статус, одним из которых является Государственное бюро расследований.

*Ключевые слова:* Государственное бюро расследований, история создания, исторический этап, орган досудебного расследования, правоохранительная организация.

### Summary

**Frantovskyi Ye. M. History of establishment of the state bureau of investigations.** – Article.

This article provides a retrospective study of the establishment of the State Bureau of Investigation as a special entity within the state and law enforcement apparatus of Ukraine, which is endowed with special and exclusive powers that are unique to this law enforcement institution. The author uses a comprehensive approach to the study, as well as a retrospective method for analyzing and disclosing the history of the establishment and operation of pre-trial investigation bodies in Ukraine, including bodies with special status, one of which is the State Bureau of Investigation.

*Key words:* State Bureau of Investigation, history of creation, historical stage, pre-trial investigation body, law enforcement institution.