

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

---

УДК 341.1

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.32.149582>

*Є. О. Каташинський*, студент 4 курсу  
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова  
Економіко-правовий факультет  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

Науковий керівник: *О. М. Миколенко*, канд. юрид. наук, доцент  
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова  
Кафедра кримінального права, кримінального процесу та криміналістики  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

### ДО ПИТАННЯ ПРО СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто процес реформування та створення органів досудового розслідування в Україні: Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань та слідчих органів Державної кримінально-виконавчої служби України. Приділяється увага ефективності роботи окремих органів на прикладах офіційних статистичних показників. Також аналізуються причини, через які початок роботи Державного бюро розслідувань істотно затягувався.

**Ключові слова:** органи досудового розслідування, Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, слідчі органи Державної кримінально-виконавчої служби України.

**Постановка проблеми.** Аналізуючи новітню історію України, слід констатувати те, що останні чотири роки були періодом широкомасштабного реформування всієї системи правоохоронних органів, зокрема органів досудового розслідування. Закріплення нових сфер діяльності, оптимізація функціонування як окремих органів, так і їх систем в цілому дозволяють ствердно відповісти на питання про наявність структурних і інституційних перетворень у всій правовій системі України і в галузі кримінального процесу зокрема.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Вивченню питання реформування та функціонування органів досудового слідства присвячували свої наукові роботи такі вчені, як Ю. П. Аленін, В. Б. Андрусак, О. В. Баулін, В. Л. Будніков, О. О. Власов, І. В. Гловюк, І. Д. Гончаров, М. С. Городецькій, В. О. Гринюк, Л. М. Лобойко, М. А. Погорєцький, Є. Д. Скулиш, С. В. Слинко, Л. Д. Удалова, І. В. Цюприк, О. В. Шамара, О. М. Юрченко, О. Г. Яновська та ін.

**Метою статті** є аналіз сучасного стану реформування органів досудового розслідування в Україні та приділення уваги проблемним моментам формування та ефективної діяльності зазначених органів.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогоднішній день ми спостерігаємо створення цілого ряду нових органів і інституцій в правоохоронній сфері, зокрема в сфері розслідування кримінальних правопорушень були утворені три нових органа досудового розслідування – Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), Державне бюро розслідувань (далі – ДБР) та слідчі органи Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС); два органи виконавчої влади у сфері протидії корупції – Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне агентство з розшуку та менеджменту активів; а також Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

У сферу інтересів даної теми потрапляють законодавчі новели в області правового регулювання діяльності органів досудового розслідування, а саме створення НАБУ, ДБР та слідчих органів ДКВС.

Розглянемо ті з них, що згідно ст. 38 Кримінального процесуального кодексу України (далі - КПК України) віднесені до органів досудового розслідування.

Так, на НАБУ як на державний правоохоронний орган, покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [8]. Правове регулювання діяльності НАБУ здійснюється на основі Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 року.

Датою заснування НАБУ вважається 16 квітня 2015 року, коли був прийнятий Указ Президента України «Про утворення Національного антикорупційного бюро України» № 217/2015. В основу створення цього органу було покладено ідею про необхідність спеціалізації правоохоронних органів. У пояснювальній записці до законопроекту про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (первинна назва закону) підкреслювалося, що система органів з протидії корупції в Україні, яка існувала раніше, включала ряд органів, які часто дублювали один одного, зосереджували свою увагу на незначних кримінальних справах. У той же час боротьба з корупцією у вищих ешелонах влади була неефективною [1].

Особливістю компетенції цього органу є те, що він займається досудовим розслідуванням корупційних кримінальних правопорушень в декількох випадках: 1) якщо суб'єктом злочину є вища посадова особа держави (наприклад, Прем'єр-міністр, голова Верховної Ради України тощо), суддя, прокурор, військовослужбовці вищого офіцерського складу Служби безпеки України, Збройних сил України; 2) якщо предмет злочину або заподіяної шкоди в п'ятсот і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб (920,5 тис. грн.) та ін. Крім цього, детективи НАБУ з метою попередження, виявлення, припинення і розкриття злочинів, віднесених до його підслідності, за рішенням директора НАБУ і за погодженням з прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можуть також розслідувати злочини, які віднесені до підслідності слідчих інших органів (абз. 3 п. 3 ч. 5 ст. 216 КПК України).

Діяльність НАБУ безпосередньо пов'язана з роботою Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП), прокурори якої підтримують державне обвинувачення в суді по обвинувальним актам, складеним детективами НАБУ. САП як спеціалізований підрозділ Генеральної прокуратури України здійснює нагляд за дотриманням законності при проведенні оперативно-розшукової діяльності, по-

переднього розслідування НАБУ; підтримання державного обвинувачення; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законодавством та пов'язаних з корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями (ч. 5 ст. 8 Закону України «Про прокуратуру»).

Як відомо, статистика – найкращий індикатор ефективності будь-якої діяльності. Наведена таблиця ілюструє показники роботи НАБУ.

Критерій	Лютий – серпень 2016 (до 9.07.2016) [6]	серпень 2016 – лютий 2017 (до 27.01.2017) [5]	I півріччя 2017[4]	II півріччя 2017[3]	I півріччя 2018 [2]
Кількість обвинувальних актів <sup>1</sup>	34	69	121	165	111
Кількість обвинувальних вироків суду <sup>2</sup>	2	12	16	19	2
Співвідношення обвинувальних актів та обвинувальних вироків, у % <sup>3</sup>	5,88%	17,39%	13,22%	11,51%	1,8 %
Загальний відсоток <sup>4</sup>	<b>10 %</b>				

\* Інформація наведена в згідно зі звітами про роботу НАБУ на відповідний період

Так, наведені дані дозволяють констатувати значну динаміку в роботі НАБУ: починаючи від 34 обвинувальних актів в I період, і закінчуючи 111 обвинувальними актами в V період. Ці дані свідчать про доволі ефективну роботу НАБУ. При цьому слід враховувати, що 2018 рік ще не підійшов до кінця, тому ми переконані, що за результатами поточного року дана кількість збільшиться і перевищить відповідні показники за II півріччя 2017 року.

Однак, якщо підрахувати середнє арифметичне всіх показників процентного співвідношення обвинувальних актів і обвинувальних вироків суду, ми отримуємо результат у вигляді 10%. Це означає, що за всі звітні періоди (тобто за 2,5 року) лише по кожному десятому обвинувальному акту було винесено обвинувальний вирок суду. Згідно з офіційною позицією НАБУ такий низький показник обумовлений тим, що більшість справ все ще знаходяться у провадженні внаслідок завантаженості судів, затягування провадження, неявки сторін у судові засідання тощо.

Наступний орган досудового розслідування – ДБР. Це центральний орган виконавчої влади, який здійснює правоохоронну діяльність з метою попередження, виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. Правові основи діяльності ДБР закріплені у Законі України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 року [12].

<sup>1</sup> Індикатор ефективності роботи НАБУ.

<sup>2</sup> Індикатор ефективності роботи судових органів та САП.

<sup>3</sup> Процентне співвідношення отримано шляхом вирахування пропорції математичним методом.

<sup>4</sup> Розраховано шляхом вирахування середнього арифметичного всіх відсоткових показників.

ДБР є органом досудового розслідування з досить широкими повноваженнями: проведення оперативно-розшукової діяльності, гласних і негласних слідчих (розшукових) дій, використання гласних і негласних штатних та позаштатних співробітників, доступ до інформаційних систем органів державної влади, використання у виняткових випадках транспортних засобів фізичних та юридичних осіб та ін.

Характерною особливістю функціонування ДБР буде можливість анонімної подачі заяви про вчинення злочину, що, на наш погляд, суперечитиме положенням діючого КПК України та створить дуже сумнівний прецедент. Так, законодавством передбачено, що подача анонімної заяви про вчинення злочину не є підставою для внесення такої заяви в ЄРДР (п. 13, Розділ III Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події [11]). При цьому, ст. 8 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» дозволяє подавати анонімні заяви за спеціальною телефонною лінією, через веб-сайт ДБР або за допомогою електронного зв'язку.

На сьогоднішній день стосовно функціонування ДБР сформувалася досить складна ситуація. При прийнятті КПК України у 2012 році в кодекс було внесено ч. 4 ст. 216, яка закріплювала підслідність ДБР, притому, що на момент прийняття КПК нормативно-правового акту, який би регулював діяльність цього органу, не існувало. При цьому перехідні положення КПК (п. 1 Розділу XI) передбачали, що до введення в дію положень норми про підслідності ДБР (ч. 4 ст. 216) повноваження з проведення досудового розслідування здійснюють органи прокуратури. А ч. 4 ст. 216 відповідно до прикінцевих положень (абз. 3 п. 1 Розділу X КПК) вводилася в дію з дня початку діяльності ДБР, але не пізніше п'яти років з дня набрання чинності КПК України. Таким чином, прокуратура продовжувала здійснювати функції органу досудового розслідування до дня початку діяльності ДБР, але не пізніше п'яти років з дня набрання чинності КПК.

Нарешті 12 листопада 2015 року Верховна Рада України приймає Закон України «Про Державне бюро розслідувань», який набирає чинність 1 березня 2016 року. Однак, вирішення проблеми створення самого органу спричинило утворення ще більшої проблеми процесуального характеру: судові органи, прийнявши до уваги набрання чинності Закону України «Про Державне бюро розслідувань», почали відмовляти слідчим прокуратури в задоволенні клопотань у провадженнях, які віднесені до підслідності ДБР, на підставі того, що з 1 березня 2016 року ці повноваження належали слідчим ДБР. Таким чином, на початку березня 2016 року в Україні склалася ситуація, за якої прокуратура вже втратила повноваження у сфері здійснення досудового розслідування, а ДБР ще не почала роботу.

Однак вже 2 березня 2016 року ця проблема була вирішена. Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ надав роз'яснення щодо питань підслідності ДБР. Було вказано на те, що початок дії положень ч. 4 ст. 216 КПК пов'язаний не з моментом вступу в силу Закону України «Про Державне бюро розслідувань», а з моментом початку функціонування ДБР як органу досудового розслідування. До того як ДБР почне свою діяльність, відповідно до абз. 1, 2 п. 1 Перехідних положень КПК досудове розслідування здійснюють органи прокуратури [7].

Однак, вже сьогодні в цій сфері існує інша проблема. Як вже було зазначено, ч. 4 ст. 216 КПК вводиться в дію з дня початку діяльності ДБР, але не пізніше п'яти років з дня набрання чинності КПК. Набрання чинності КПК відбулося 19 листопада 2012 року. Тобто, п'ятирічний термін, передбачений прикінцевими положеннями КПК, сплинув 20 листопада 2017 року. Тому згідно із законодавством з 20 листопада 2017 року вже ДБР повинно здійснювати свої функції. При цьому, наразі на офіційному веб-сайті ДБР розміщено інформацію про те, що 27 листопада 2018 року ДБР відкрило перші кримінальні провадження, зокрема, за фактом можливого отримання неправомірної вигоди у великих розмірах працівниками правоохоронних органів<sup>5</sup>. Утім, враховуючи неповну укомплектованість ДБР необхідними кадрами, за даними відомства, конкурсні відбори триватимуть й надалі<sup>6</sup>.

Таким чином, питання підслідності та функціонування ДБР і прокуратури, як органу, який вже не здійснює досудове слідство, залишається сьогодні відкритим.

Останній не менш цікавий та проблемний сьогодні орган – слідчі органи Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС), який відноситься до органів досудового слідства. На цей орган покладається завдання щодо здійснення державної політики у сфері виконання кримінальних покарань згідно ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України».

Статус органів досудового розслідування ДКВС отримали 5 січня 2017 року на підставі набрання чинності Закону України «Про Вищу раду правосуддя», в перехідних положеннях якого містилася норма, що надавала право слідчим органів ДКВС здійснювати функції органу досудового розслідування. КПК України встановлює, що ДКВС має в своєму складі оперативні підрозділи (ч. 1 ст. 41 КПК) і слідчі підрозділи (пп. «г», п. 1 ч. 1 ст. 38 КПК).

Згідно з ч. 6 ст. 216 КПК України слідчі органів ДКВС здійснюють досудове розслідування злочинів, скоєних на території або в приміщеннях ДКВС. І саме така підслідність була головною особливістю цього органу.

Згідно із законодавством України досудове розслідування може проводитися тільки після внесення відомостей в ЄРДР. Однак слідчі органи ДКВС не були наділені правом доступу до реєстру аж до 22 травня 2017 року, коли були внесені зміни в норму наказу Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 р № 139, що регулює порядок доступу до ЄРДР. Тобто, трохи менше 5 місяців слідчі органи ДКВС не мали змоги проводити досудове розслідування. Після усунення цієї проблеми виникла ще одна: Генеральна прокуратура відмовлялася затверджувати процесуальних керівників в рамках даних досудових розслідувань, що, по суті, робило неможливим їх подальше продовження [9].

Діяльність органів ДКВС як органів досудового розслідування тривала трохи більше 1,5 років та завершилася 24 липня 2018 року. Причиною цього послужило рішення Конституційного Суду України за зверненням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності ч. 6 ст. 216 КПК Конституції України [10].

<sup>5</sup> Докладніше див.: <https://dbr.gov.ua/news/dbr-vidkrilo-pershi-kriminalni-provazhennya>.

<sup>6</sup> Докладніше див.: <https://dbr.gov.ua/grafik-konkursu>.



Проаналізувавши матеріали справи, Конституційний Суд України дійшов висновку, що органи досудового розслідування ДКВС функціонують у складі Міністерства юстиції України, тому слідчі цих органів підпорядковані вищим посадовим особам Міністерства. Суд констатував, що органи досудового розслідування інституційно належать до пенітенціарної системи. Також Суд підкреслив, що досудове розслідування повинно бути незалежним, що не може бути досягнуто, якщо слідчі органи досудового розслідування знаходяться в залежності від посадових осіб пенітенціарної системи.

Таким чином, Конституційний Суд України визнав положення ч. 6 ст. 216 КПК України невідповідними Конституції України. Примітний той факт, що хоча норма, що закріплює підслідність органів ДКВС, вже не діє, положення про те, що органами досудового розслідування є органи ДКВС і до сих пір не втратило чинність. Таким чином, ця норма сьогодні носить характер «мертвої».

**Висновки.** Отже, останні кілька років були періодом стрімкого законодавчого реформування всієї правової системи України, судових та правоохоронних органів, органів досудового розслідування тощо. Однак вести риторику щодо того, що результати цих реформ є успішними на сто відсотків не можна. Створення одних органів затягнулося на невизначену кількість років, утворення же інших органів спричинило значну негативну реакцію юридичної громадськості України і негативну оцінку Конституційного Суду України.

Проте, на сьогоднішній день ми маємо приклади створення ефективного органу досудового розслідування – НАБУ. Ми також абсолютно переконані, що ті структури, початок функціонування яких відкладено через об'єктивні причини, незабаром почнуть свою високопродуктивну діяльність. Реформування – досить непростий процес, що вимагає не тільки колосальний досвід, але ще значні тимчасові витрати.

### Список літератури

1. Про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції [Електронний ресурс] : проект закону України № 5085 від 16.09.2014. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52186](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52186). – Назва з екрана.
2. Звіт: I півріччя 2018 року [Електронний ресурс] : Національне антикорупційне бюро України. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-pershe-pivrichchya-2018-roku>. – Назва з екрана.
3. Звіт: II півріччя 2017 року [Електронний ресурс] : Національне антикорупційне бюро України. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-druge-pivrichchya-2017-roku>. – Назва з екрана.
4. Звіт: I півріччя 2017 року [Електронний ресурс] : Національне антикорупційне бюро України. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-pershe-pivrichchya-2017-roku>. – Назва з екрана.
5. Звіт: серпень 2016 – лютий 2017 [Електронний ресурс] : Національне антикорупційне бюро України. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-serpen-2016-lyuty-2017>. – Назва з екрана.
6. Звіт: лютий – серпень 2016 [Електронний ресурс] : Національне антикорупційне бюро України. – Режим доступу: <https://nabu.gov.ua/report/zvit-lyuty-serpen-2016>. – Назва з екрана.

7. ВССУ надав роз'яснення з питання підслідності справ Державного бюро розслідувань України [Електронний ресурс] : Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ. – 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). – Назва з екрана.
8. Про Національне антикорупційне бюро України [Електронний ресурс] : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>. – Назва з екрана.
9. Старенький С. Слідчі Мін'юсту не мають можливості проводити досудові розслідування [Електронний ресурс] : Закон і Бізнес, випуск № 44, 2017. – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/130865-slidchi\\_minjustu\\_ne\\_mayut\\_zmogi\\_provoditi\\_dosudovi\\_rozsliduv.html](http://zib.com.ua/ua/130865-slidchi_minjustu_ne_mayut_zmogi_provoditi_dosudovi_rozsliduv.html). – Назва з екрана.
10. Справа за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 216 Кримінально-процесуального кодексу України [Електронний ресурс] : рішення Конституційного Суду України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-18>. – Назва з екрана.
11. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події [Електронний ресурс] : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 № 1377. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1498-15>. – Назва з екрана.
12. Про Державне бюро розслідувань [Електронний ресурс] : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19>. – Назва з екрана.

Стаття надійшла 30.11.2018 р.

*Е. А. Каташинский*, студент 4 курса  
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова  
Экономико-правовой факультет  
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

Научный руководитель: *А. Н. Миколенко*, канд. юрид. наук, доцент  
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова  
Кафедра уголовного права, уголовного процесса и криминалистики  
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

## К ВОПРОСУ О СОВРЕМЕННЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ В УКРАИНЕ

### Резюме

В статье рассматривается вопрос современного состояния сферы реформирования органов досудебного расследования. Автор акцентирует внимание на Национальном антикоррупционном бюро Украины, Государственном бюро расследований, а также на органах Государственной уголовно-исполнительной службы Украины, наделенных полномочиями по расследованию уголовных правонарушений. Приводятся статистические данные, показывающие

эффективность и качество работы отдельных органов досудебного расследования. Анализируются причины, в результате которых, начало работы Государственного бюро расследований затягивается.

**Ключевые слова:** органы досудебного расследования, Национальное антикоррупционное бюро Украины, Государственное бюро расследований, следователи органов Государственной уголовно-исполнительной службы Украины.

*Ye. O. Katashynskyi*, Student  
Odessa I. I. Mechnikov National University  
Faculty of Economics and Law  
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

Scientific Supervisor: *O. M. Mykolenko*, PhD in Law, Associate Professor  
Odessa I. I. Mechnikov National University  
the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics  
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

### TO THE QUESTION ABOUT MODERN TRENDS OF THE REFORMING OF THE PRE-TRIAL INVESTIGATION AGENCIES IN UKRAINE

#### Summary

The article pays attention to the issue of the current state policy in the sphere of reforming the pre-trial investigation agencies. The author focuses on the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the State Bureau of Investigation, as well as on the bodies of the State Criminal-Executive Service of Ukraine, which is vested with powers of pre-trial investigation. The author demonstrates statistical data on the work of individual bodies, and also states significant successes in their work. The article also analyzes the reasons for which the start of work of some bodies is significantly delayed.

**Key words:** pre-trial investigation authorities, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the State Bureau of Investigation, investigators of the State Penal Service of Ukraine.