

СЛУЖБА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО  
ІНСТИТУТ ПІДГОТОВКИ ЮРИДИЧНИХ КАДРІВ  
ДЛЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ОПЕРАТИВНО-СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ:  
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Матеріали постійно діючого науково-практичного семінару  
(м. Харків, 29 травня 2015 року)

В и п у с к 6



СЛУЖБА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

ІНСТИТУТ ПІДГОТОВКИ ЮРИДИЧНИХ КАДРІВ  
ДЛЯ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ОПЕРАТИВНО-СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ:  
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Матеріали постійно діючого науково-практичного семінару  
(м. Харків, 29 травня 2015 року)

В и п у с к 6

Харків  
«Право»  
2015

УДК 351.74  
ББК 67.301.162  
П68

Редакційна колегія:

С. Є. Кучерина (головний редактор), С. О. Гриненко,  
І. М. Зеленська, В. Л. Соколкін, Д. І. Тарасенко, М. М. Юрлов

Матеріали друкуються в авторській редакції.

Редколегія може не поділяти погляди, викладені у збірнику.  
Автори опублікованих матеріалів несуть відповідальність за їх зміст.

П68 **Правове** забезпечення оперативно-службової діяльності: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення : матеріали постійно діючого наук.-практ. семінару, м. Харків, 29 трав. 2015 р. / редкол.: С. Кучерина (голов. ред.) та ін. – Х. : Право, 2015. – Вип. 6. – 344 с.

ISBN 978-966-458-849-9

Збірник містить тези доповідей і виступів науковців, практичних працівників та курсантів, присвячених проблемам реформування правоохоронної системи, соціального захисту працівників правоохоронних органів, військовослужбовців, учасників АТО та осіб, звільнених з військової служби; проходження військової служби, забезпечення законності та відповідальності військовослужбовців; договірної роботи в Службі безпеки України; представництва інтересів СБ України та інших правоохоронних органів у судах; проблемним питанням правозастосовної діяльності, які виникають у практиці оперативних підрозділів та органів досудового розслідування; забезпечення інформаційної безпеки та боротьби з тероризмом й іншим питанням правового забезпечення оперативно-службової діяльності.

Для співробітників правоохоронних органів, науковців, викладачів, курсантів і студентів вищих юридичних навчальних закладів.

УДК 351.74  
ББК 67.301.162

Адреса Інституту: 61002, м. Харків, вул. Миросицька, 71  
Телефон/факс: (057)700-34-55  
E-mail: ipuk.kharkov@gmail.com

© Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2015  
© Інститут підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України, 2015  
© Видавництво «Право», 2015

ISBN 978-966-458-849-9

## ЗМІСТ

<i>Кучерина С. Є.</i>	
ВСТУПНЕ СЛОВО .....	10
<b>ДОПОВІДЬ</b>	
<i>Настюк В. Я.</i>	
Феномен європейських військово-цивільних відносин: безпекові аспекти .....	12
<b>1. РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ ТА СБ УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ</b>	
<i>Марчук Б. М.</i>	
Реформування Служби безпеки України. Проблемні питання законодавчого забезпечення діяльності Служби безпеки України .....	17
<i>Матюхіна Н. П.</i>	
Сектор безпеки України: до проблеми визначення шляхів та умов реформування .....	19
<i>Капіна А. О.</i>	
Перспективи реформування Служби безпеки України .....	23
<i>Салтиков С. М.</i>	
Правові питання діяльності Національного антикорупційного бюро України .....	26
<i>Стешенко В. Д.</i>	
Проблеми реформування СБ України в контексті європейської інтеграції .....	33
<i>Стрипко М. Я.</i>	
Міжнародне співробітництво як ключовий напрям оперативно-службової діяльності Служби безпеки України у контексті військової агресії Російської Федерації .....	38
<i>Шило О. Г., Фомін С. Б.</i>	
Національне антикорупційне бюро України: орган з особливим статусом чи початок реформування системи органів досудового розслідування? .....	42
<i>Щербина Л. І.</i>	
Щодо удосконалення критеріїв оцінки діяльності правоохоронних органів України .....	50
<i>Юрлов М. М.</i>	
Щодо реформування системи правоохоронних органів України .....	54

### **Шило Ольга Георгіївна**

завідувач кафедри кримінального процесу та оперативно-розшукової діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, головний науковий співробітник НДІ вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, доктор юридичних наук, професор

### **Фомін Сергій Борисович**

доцент кафедри кримінального процесу та оперативно-розшукової діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук, доцент

## **НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО УКРАЇНИ: ОРГАН З ОСОБЛИВИМ СТАТУСОМ ЧИ ПОЧАТОК РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ?**

14 жовтня 2014 року було прийнято Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України». Будучи складовою реалізації нової державної антикорупційної політики, він став компонентом низки нормативно-правових актів, спрямованих на попередження, виявлення та мінімізацію корупційних практик у державі<sup>1</sup>.

У Законі передбачається створення нового правоохоронного органу, визначаються його статус, завдання (ст. 1), основні принципи діяльності (ст. 3), гарантії незалежності Національного бюро (ст. 4), загальна структура і чисельність (ст. 5), порядок конкурсного відбору та призначення Директора Національного бюро та його працівників, їх повноваження, а також інші питання, пов'язані з діяльністю цього органу.

Щодо структури центрального та територіальних управлінь Національного бюро, то відповідно до першої редакції ч. 4 ст. 5 Закону до

<sup>1</sup> У цей же день Верховна рада України прийняла Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» та Закон України «Про запобігання корупції».

них входили: інформаційно-аналітичні, оперативно-розшукові та оперативно-технічні, слідчі підрозділи, підрозділи, що здійснюють виявлення майна, яке може бути предметом конфіскації, підрозділи швидкого реагування, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства, представництва інтересів в іноземних юрисдикційних органах, експертні, фінансові, кадрові та інші підрозділи.

Але Законом України від 12 лютого 2015 року № 198-VIII ч. 4 ст. 5 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» була змінена і на даний час замість оперативно-розшукових та слідчих підрозділів у структурі Національного бюро передбачається створення підрозділів детективів.

Згідно зі ст. 10 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» старші детективи та детективи Національного бюро, які є державними службовцями, проводять оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених законом до підслідності Національного бюро, а також в інших справах, витребуваних до Національного бюро прокурором, що здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування працівниками Національного бюро.

На наш погляд, запровадження такого підходу до визначення компетенції працівників Національного бюро концептуально змінює чинну на сьогодні модель досудового розслідування, яка, як відомо, передбачає здійснення з моменту внесення відомостей до ЄРДР про кримінальне правопорушення лише кримінальних процесуальних дій (слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій). Отже, без перебільшення концептуально новий характер підходу законодавця до нормативного регулювання діяльності Національного бюро полягає не тільки і не стільки у впровадженні нового терміна «детектив», який, до речі, відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 3 КПК України прирівнюється до слідчого, скільки в тому, що ця службова особа наділяється правом одночасно здійснювати як оперативно-розшукові заходи, так і слідчі (розшукові), в тому числі негласні слідчі (розшукові) дії.

Нагадаємо, що за КПК 1960 року існувало дві форми досудового розслідування: дізнання та досудове слідство. На органи дізнання покладалося вжиття необхідних оперативно-розшукових заходів з метою виявлення ознак злочину і осіб, які його вчинили. За наявності ознак злочину, що не був тяжким, орган дізнання порушував кримінальну справу,

проводив слідчі дії до встановлення особи, яка його вчинила і впродовж десяти днів після цього передавав справу для проведення досудового слідства. По тяжким злочинам незалежно від встановлення або не встановлення особи дізнання тривало десять днів, але після передачі справи до органу слідства продовжував виконувати оперативно-розшукові дії, спрямовані на встановлення особи, яка вчинила злочин (глава 10 КПК України 1960 р.)<sup>1</sup>.

Прийняття у 2012 році нового КПК України потягло за собою зміни до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» (надалі – ЗУ «Про ОРД»). Так, у чинній редакції ЗУ «Про ОРД» законодавець суттєво обмежив підстави для проведення ОРД лише перевіркою за допомогою ОРЗ інформації про злочини, що готуються, та осіб, які готують вчинення злочину, виключивши при цьому можливість перевірки цими засобами інформації про злочини, тобто виключив із завдань ОРД розкриття та осіб, які вчинили злочини, тобто виключив із завдань ОРД розкриття злочинів (п. 1 ч. 1 ст. 6 Закону). З того часу не втихають дискусії з приводу можливості та доцільності здійснення оперативного супроводження кримінального провадження. Системне тлумачення норм КПК України дозволяє дійти висновку про те, що в умовах чинного законодавства ОРД може лише передувати кримінальному провадженню (за винятком випадків її проведення з метою встановлення місця знаходження підозрюваного, оголошеного в розшук). В цьому контексті незрозумілим є положення ЗУ «Про ОРД», відповідно до якого оперативно-розшукова справа закривається лише після набрання законної сили вироком або ухвалою суду (п. 2 ч. 1 ст. 9<sup>2</sup>) чи закриття кримінального провадження слідчим, прокурором або судом (п. 3 ч. 1 ст. 9<sup>2</sup>).

До речі, ст. 16 Закону України «Про національне антикорупційне бюро України» зазначає, що одним з обов'язків Національного бюро є здійснення оперативно-розшукових заходів з метою попередження, виявлення, припинення та **розкриття** (виділено нами. – О. Ш. та С. Ф.) кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів. Таким чином, слід констатувати, що в цій частині Закон України «Про національне антикорупційне бюро України» суперечить ЗУ «Про ОРД».

<sup>1</sup> До 30 червня 1993 року по деяких категоріях злочинів попереднє слідство було не обов'язковим і дізнання могло закінчуватися направленням матеріалів справи через прокурора до суду.

Вважаємо, що оперативне супроводження кримінального провадження доцільно залишити, і пов'язане воно має бути з висуненням та перевіркою висунутих версій, забезпеченням безпеки суб'єктів, які здійснюють кримінальне провадження та його учасників, встановленням осіб, причетних до вчинення злочину, та встановленням їх місцезнаходження, розшуком осіб, які ухиляються від явки до органів досудового слідства або суду чи ухиляються від відбування покарання.

І, найголовніше, правом здійснення оперативно-розшукової діяльності, спрямованої на попередження, припинення або виявлення злочину, оперативного супроводження та розслідування злочинів необхідно наділити одні й ті самі підрозділи правоохоронних органів. Саме тоді результативність їх роботи буде визначатися не тільки виявленням ознак злочину, а й і повним його розкриттям та якісним розслідуванням.

Існуюча в Україні модель правоохоронних органів з їх поділом на оперативні та слідчі підрозділи є спадком радянського минулого і при-таманна більшості пострадянських країн.

Порівнюючи діяльність правоохоронних органів у РФ та в інших державах, В. В. Ларичев зазначає: «В результаті того, що співробітники поліції США та Німеччини наділені оперативно-розшуковими та слідчими повноваженнями, у цих країнах неможлива така ситуація, яка виникає між оперативними та слідчими підрозділами, діяльність яких часто призводить до конфліктів і у кінцевому рахунку до неякісного розслідування злочинів. Дана обставина пов'язана з різними критеріями оцінки вказаних підрозділів. В результаті органи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, після того як виставлена «карточка» про порушення кримінальної справи та їм на рахунок пішло розкриття злочинів, втрачають інтерес до подальшої долі попереднього розслідування та його кінцевих результатів»<sup>1</sup>.

Аналогічною видається ситуація і в Україні. Позбавлені згідно з ч. 3 ст. 41 КПК ініціативи, оперативні підрозділи в окремих випадках виконують доручення слідчого, прокурора несвоєчасно і неякісно, між керівниками оперативних та слідчих підрозділів досить часто виникають конфліктні ситуації, в результаті чого оперативна інформація надається слідчому далеко не у повному обсязі, і, нарешті, оперативні підрозділи на теперішній час позбавлені будь-якого процесуального інтересу.

<sup>1</sup> Ларичев В. В. Предварительное расследование преступлений в США и Германии / Владислав Васильевич Ларичев : автореф. ... канд. юрид. наук 12.00.09. – М., 2004.

Звертає на себе увагу ще одне положення законодавства, що регулює діяльність Національного антикорупційного бюро.

Так, відповідно до первісної редакції ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» до Національного бюро мали відряджатися прокурори для виконання повноважень прокурора під час здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Національного бюро (ст. 15).

Закон України «Про прокуратуру» 1991 року, чинний на момент прийняття ЗУ «Про антикорупційне бюро України», був доповнений ст. 17<sup>1</sup>, яка також передбачала відрядження прокурорів до Національного антикорупційного бюро України.

Кількість прокурорів, що повинні були відряджатися, та порядок їх служби в Національному антикорупційному бюро України повинна була визначитися Генеральним прокурором України за погодженням з Директором Національного антикорупційного бюро України (ч. 3 ст. 17<sup>1</sup> ЗУ «Про прокуратуру 1991 року»).

Прокурори, що повинні були відряджатися до Національного антикорупційного бюро України, мали підпорядковуватися безпосередньо Генеральному прокурору України (ч. 4 ст. 17<sup>1</sup> ЗУ «Про прокуратуру» 1991 року).

У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції» представник Президента України у Кабінеті Міністрів України О. Данилюк зазначив: «Важливим положенням законопроекту є відрядження до Національного бюро прокурорів, які при цьому залишаються на службі в органах прокуратури. Це дозволить посилити гарантії незалежності Національного бюро, забезпечити ефективність його роботи шляхом спеціалізації прокурорів з корупційних справ»<sup>1</sup>.

Але така новела була зустрічена неоднозначно. Так, у висновку, підписаному керівником Головного науково-експертного управління В. І. Борденюком від 16.09.2014, вказується, що загалом є дещо сумнівною необхідність запровадження таких «відряджень». Адже у випадку підтримання прокурором обвинувачення в суді у справах про злочини, що віднесені до підслідності Національного бюро, він (або його поміч-

<sup>1</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2).

ник) безпосередньо направляється до суду. При цьому за логікою законопроекту виходить, що прокурор має також відряджатися до СБУ, МВС тощо, якщо підтримання державного обвинувачення в суді стосується тих кримінальних проваджень, у яких досудове слідство провадили інші органи досудового розслідування, з чим навряд чи можна погодитися (п. 5)<sup>1</sup>.

На думку Головного юридичного управління, доцільність таких положень викликає сумніви, оскільки чинне трудове законодавство не передбачає порядку відрядження та не розкриває змісту такого інституту. При цьому питання оплати праці відряджених до НАБУ прокурорів у законопроекті замовчується (п. 9 Зауважень до проекту Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»)<sup>2</sup>.

Як на наш погляд, то вказане положення також можна було розцінювати як концептуальну новелу, спрямовану на підвищення ефективності прокурорського нагляду, що відповідно до вимог закону має здійснюватися саме у формі процесуального керівництва. Адже ідея розробників КПК, яка знайшла своє відображення у ньому, щодо форми прокурорського нагляду, на нашу думку, спрямована на те, щоб прокурори здійснювали передбачену законом функцію систематично, постійно супроводжуючи розслідування кримінального правопорушення, що створює належні умови для ефективного прокурорського нагляду за дотриманням закону під час досудового розслідування і формування обвинувачення, відповідальність за обґрунтованість якого покладена саме на прокурора.

Але, як свідчить правозастосовна практика, законодавча модель правових відносин слідчого і прокурора суттєво відрізняється від їх наявної моделі. Зараз робота слідчого полягає в тому, що він змушений майже чверть, а то й третину свого робочого часу знаходитися у приміщенні прокуратури, чекаючи черги для доповіді своєму «процесуальному керівникові» про хід розслідування і отримання від нього вказівок. Досить рідкою є практика складання прокурорами повідомлення про підозру, клопотання до слідчого судді, обвинувального акту, адже

<sup>1</sup> Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2).

<sup>2</sup> Зауваження Головного юридичного управління до проекту Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2).

апріорі це майже повністю віднесено до виключної компетенції слідчого. Таким чином, процесуальне керівництво у тому вигляді, як воно існує зараз, розглядається більшістю прокурорів як відносини «керівника – виконавця», а про процесуальну самостійність слідчого й годі говорити. Зважаючи на це, зрозумілим стає той факт, що рівень підтримання державного обвинувачення в суді досить часто свідчить про необізнаність (або надто поверхову обізнаність) прокурорів щодо доказів, які зібрані під час досудового розслідування, та їх значення для кримінального провадження.

Постійне знаходження процесуального керівника в органі досудового розслідування, як нам вбачається, могло змінити цю ситуацію. Більш того, ця модель в майбутньому могла би стати своєрідним орієнтиром для подальшого реформування органів, які здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень.

Але зазначене положення законопроекту, яке, на нашу думку, могло би мати досить прогресивний характер для реформування всієї системи прокуратури, Законом України від 12 лютого 2015 року було змінено на наступне:

«Стаття 15. Відрядження службових осіб до Національного бюро та відрядження працівників Національного бюро до інших органів

1. До Національного бюро може бути відряджено працівників інших державних органів, установ, організацій із залишенням їх на службі у відповідних органах, установах, організаціях або з переведенням у штат Національного бюро з метою виконання обов'язків, які вимагають спеціальних знань та навичок.

2. Працівники Національного бюро можуть бути відряджені до інших державних органів, установ і організацій для виконання завдань, визначених цим Законом, із залишенням у штаті Національного бюро.

3. Порядок відрядження до Національного бюро працівників інших державних органів, установ, організацій, а також перелік посад, які можуть бути заміщені в цих державних органах, установах і організаціях працівниками Національного бюро, визначаються в установленому законодавством порядку».

Зрозуміло, що до працівників, які мають «спеціальні знання та навички» навряд чи можна віднести прокурорів.

Замість відрядження прокурорів новий ЗУ «Про прокуратуру» передбачає створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, про-

курори якої, в тому числі її керівник, його перший заступник і заступник, будуть призначатися на підставі результатів відкритого конкурсу (ст. 8<sup>1</sup> ЗУ «Про прокуратуру»).

Планується, що Спеціалізована антикорупційна прокуратура буде розташовуватися в службових приміщеннях Національного антикорупційного бюро України або в службових приміщеннях Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури), які розташовані окремо від інших службових приміщень Генеральної прокуратури України (регіональної чи місцевої прокуратури) (ч. 3 ст. 8<sup>1</sup> ЗУ «Про прокуратуру»).

Таким чином, основна ідея, згідно з якою прокурори будуть знаходитися безпосередньо у приміщенні органу досудового розслідування, збереглася, але вона зможе бути реалізована лише для Національного антикорупційного бюро. Повторимо, що, на наш погляд, ця модель повинна бути розповсюджена й на інші органи досудового розслідування. При цьому цілком зрозумілим є те, що це недоцільно здійснювати шляхом утворення інших спеціалізованих прокуратур.

Реформа органів, які здійснюють протидію злочинності, у кінцевому рахунку повинна підвищити її ефективність, що, на наше переконання, передбачає необхідність системних змін законодавства, впровадження єдиних підходів до правового регулювання основних напрямів діяльності цих органів, особливе місце серед яких належить досудовому розслідуванню кримінальних правопорушень.

#### Використані джерела:

1. Ларичев В. В. Предварительное расследование преступлений в США и Германии / Владислав Васильевич Ларичев : автореф. ... канд. юрид. наук 12.00.09. – М., 2004. – 24 с.
2. Висновок Головного науково-експертного управління ВРУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2).
3. Зауваження Головного юридичного управління до проекту Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2).
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2).