

Висновок¹
Національного агентства з питань запобігання корупції
до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів
України щодо удосконалення правових засад діяльності Державного бюро
розслідувань» (реєстр. № 5305 від 26.03.2021)

Згідно з пояснювальною запискою законопроект розроблено з метою удосконалення правових засад діяльності, сприяння належному виконанню завдань та створення умов ефективного здійснення оперативно-розшукової діяльності та організації досудового розслідування Державного бюро розслідувань.

Законопроектом пропонується внести зміни до Закону України «Про Державне бюро розслідувань», якими уточнити окремі повноваження Державного бюро розслідувань та його Директора, удосконалити структуру територіальних управлінь, усунути законодавчу прогалину в частині визначення суб'єкта, уповноваженого накладати дисциплінарні стягнення на директорів територіальних управлінь, удосконалити правове регулювання щодо визначення стажу служби в Державному бюро розслідувань та порядку його обчислення.

Крім того, цим законопроектом запропоновано деякі зміни до інших законів України з метою усунення прогалин законодавчого регулювання, а також включення Державного бюро розслідувань як державного правоохоронного органу до кола суб'єктів відповідних правовідносин.

За результатами аналізу положень законопроекту Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) зазначає таке.

1. Пропоновані законопроектом зміни до примітки до ст. 51-3 Закону України «Про запобігання корупції», згідно з якими *Директор Державного бюро розслідувань, його перший заступник та заступники* належатимуть до переліку службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище та стосовно яких проводитиметься обов'язкова повна перевірка декларацій, є слушними, а тому Національне агентство їх цілком підтримує.

Водночас з метою недопущення прогалин у правовому регулюванні та різного підходу до застосування антикорупційного законодавства наголошуємо на необхідності внесення аналогічних змін й до примітки до ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції» шляхом доповнення переліку посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, посадами *Директора Державного бюро розслідувань, його першого заступника та заступників*.

Крім того, варто звернути увагу на те, що в окремих випадках слідчі органів Державного бюро розслідувань можуть здійснювати досудове

¹ Висновок підготували головний спеціаліст відділу формування, координації та моніторингу антикорупційної політики Департаменту антикорупційної політики О. Науменко та керівник Департаменту антикорупційної політики Д. Калмиков.

розслідування корупційних кримінальних правопорушень (вчинених високопосадовцями), а тому *органи Державного бюро розслідувань необхідно віднести до числа «спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції»* шляхом внесення відповідних змін до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції».

2. Викликають суттєве занепокоєння пропозиції щодо доповнення ч. 1 ст. 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» пунктом 6-1, ч. 1 ст. 12 – пунктом 4-1, а також внесення змін до ст. 7 Закону України «Про судову експертизу».

Так, у ч. 1 ст. 12 пропонується встановити, що Директор Державного бюро розслідувань «утворює, реорганізовує і ліквідує заклади та установи, що належать до сфери управління Державного бюро розслідувань, затверджує їх положення (статуту)».

Положення ч. 1 ст. 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» пропонується доповнити новим пунктом 6-1, визначивши, що до повноважень Державного бюро розслідувань належить *організаційно-управлінське та науково-методичне забезпечення експертних служб, що входять до системи Державного бюро розслідувань*.

Змінами до ст. 7 Закону України «Про судову експертизу» пропонується *до числа державних спеціалізованих установ, що мають право на здійснення судової експертизи в Україні, віднести експертну службу Державного бюро розслідувань*.

На думку Національного агентства, такі пропозиції суперечать базовим принципам здійснення судово-експертної діяльності та залучення експертів до участі у кримінальному процесі.

Зокрема, варто звернути увагу на те, що згідно з абз. 4 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про судову експертизу» однією з основних гарантій забезпечення незалежності судового експерта та правильності його висновку є незалежність установ судових експертиз від органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування та суду.

Згідно з ч. 2 ст. 69 Кримінального процесуального кодексу України не можуть бути експертами особи, які перебувають у службовій або іншій залежності від сторін кримінального провадження або потерпілого.

На сьогодні у ст. 7-1 Закону України «Про судову експертизу» встановлено, що *підставою проведення судової експертизи є, зокрема, відповідне рішення органу досудового розслідування*, а підставою для отримання висновку спеціаліста при з'ясуванні обставин вчинення кримінального проступку є запит службової особи підрозділу дізнання органу Національної поліції, органу безпеки, органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, органу Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, уповноваженої особи іншого підрозділу зазначених органів, які *уповноважені здійснювати досудове розслідування кримінальних проступків*.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» *Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.*

Державне бюро розслідувань здійснює оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Державного бюро розслідувань, на підставах та в порядку, встановлених законом (п. 4 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»).

Згідно з п. 11 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» Державне бюро розслідувань та його уповноважені посадові особи з метою виконання покладених на них завдань може залучати у межах компетенції на добровільній основі, у тому числі на договірних засадах, кваліфікованих спеціалістів та експертів, у тому числі іноземців, з будь-яких установ, організацій, контрольних і фінансових органів з метою визначення вартості активів з ознаками необґрунтованості (п. 11 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про державне бюро розслідувань»).

Враховуючи викладене, Національне агентство вважає, що *утворення власної експертної служби Державного бюро розслідувань є порушенням базових засад забезпечення незалежності судового експерта та правильності його висновку, що на практиці призведе до існування перманентного конфлікту інтересів у працівників цієї служби. Діяльність цієї служби супроводжуватиметься корупційними ризиками та ризиками надання необ'єктивних чи завідомо неправильних висновків, обумовленими залежністю експертів цієї служби від управлінських та інших рішень керівництва Державного бюро розслідувань.*

У зв'язку з цим Національне агентство пропонує виключити із законопроекту всі пропозиції стосовно створення та забезпечення функціонування експертної служби Державного бюро розслідувань.

3. Законопроектом пропонується внести зміни до ст. 8 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» та встановити, що *органи досудового розслідування та органи прокуратури*, отримавши інформацію про кримінальне правопорушення, що належить до підслідності Державного бюро розслідувань, *зобов'язані невідкладно внести* відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та *негайно повідомити* про це Директора Державного бюро розслідувань або директора територіального управління Державного бюро розслідувань.

З позиції Національного агентства внесення таких змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» є категорично неприпустимим, оскільки єдиний (уніфікований) порядок дій органів досудового розслідування та прокурора у разі отримання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ними з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення,

чітко визначений у спеціальному кодифікованому акті – Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК України).

Саме нормами КПК України мають керуватися у своїй діяльності органи досудового розслідування та прокурор, а не статусним Законом України «Про Державне бюро розслідувань», який регламентує діяльність саме цього органу.

Так, у ч. 1 ст. 214 КПК України чітко визначено, що слідчий, дізнавач, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань, розпочати розслідування та через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Слідчий, прокурор, інша службова особа, уповноважена на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, зобов'язані прийняти та зареєструвати таку заяву чи повідомлення. Відмова у прийнятті та реєстрації заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення не допускається (ч. 4 ст. 214 КПК України).

Слідчий, дізнавач невідкладно у письмовій формі повідомляє керівника органу прокуратури про початок досудового розслідування, підставу початку досудового розслідування та інші відомості, передбачені ч. 5 ст. 214 КПК України (ч. 4 ст. 214 КПК України).

При цьому у ч. 7 ст. 214 КПК України чітко визначено, що якщо відомості про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань **внесені прокурором**, він зобов'язаний невідкладно, але не пізніше наступного дня, з дотриманням правил підслідності **передати** наявні у нього матеріали до органу досудового розслідування та **доручити** проведення досудового розслідування.

Враховуючи викладене, Національне агентство пропонує **виключити із законопроекту пропозиції щодо внесення змін до ст. 8 Закону України «Про Державне бюро розслідувань».**

4. Законопроектом пропонується внести зміни до ч. 2 ст. 18 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» та передбачити, що *«для забезпечення безпеки працівників Державного бюро розслідувань, їх захисту від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням ними службових обов'язків, особам рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань надається право зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю і спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу на підставах і в порядку, передбачених Законом України «Про Національну поліцію».*

Редакція цієї норми містить дві групи положень, які перебувають між собою в стані юридичної колізії, що на практиці може призвести до низки проблем, а також поставити під сумнів правомірність застосування

вогнепальної зброї, спеціальних засобів чи заходів фізичного впливу у більшості випадків.

З одного боку, у цій нормі йдеться про те, що право зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю і спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу необхідно надати особам рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань **виключно** для забезпечення *безпеки працівників Державного бюро розслідувань та їх захисту від протиправних посягань*.

З іншого боку, у цій же нормі пропонується встановити, що право зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю і спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу надаватиметься цим особам **на підставах і в порядку, передбачених Законом України «Про Національну поліцію»**. Між тим, у Законі України «Про Національну поліцію» (ч. 4 ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію») наразі передбачено сім підстав для застосування зброї¹, лише однією із яких є відбиття нападу у випадку загрози життю чи здоров'ю.

У зв'язку із зазначеним вище пропонована редакція ч. 2 ст. 18 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» потребує відповідного доопрацювання.

5. Зміни до п. 1 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» стосуються переліку осіб, які зобов'язані володіти державною мовою та застосовувати її під час виконання службових обов'язків. Фактично пропозиції до цієї норми спрямовані на те, щоб замінити в переліку відповідних осіб слова «Голова Адміністрації Президента України» словами «*Керівник Офісу Президента України*» та доповнити цей перелік словами «*Директор Державного бюро розслідувань*».

Враховуючи, що вказані зміни спрямовані на усунення існуючих прогалин та неузгодженості переліку осіб із нині чинним законодавством, вважаємо за доцільне запропонувати аналогічні зміни й у контексті керівництва Національного агентства, замінивши слова «*члени Національного агентства з питань запобігання корупції*» словами «*Голова та заступники Голови Національного агентства з питань запобігання корупції*».

Крім того, слід звернути увагу, що згідно з п. 1 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» до осіб, які зобов'язані володіти державною мовою, віднесені, крім керівників державних

¹ Поліцейський уповноважений у виняткових випадках застосовувати вогнепальну зброю: 1) для відбиття нападу на поліцейського або членів його сім'ї, у випадку загрози їхньому життю чи здоров'ю; 2) для захисту осіб від нападу, що загрожує їхньому життю чи здоров'ю; 3) для звільнення заручників або осіб, яких незаконно позбавлено волі; 4) для відбиття нападу на об'єкти, що перебувають під охороною, конвої, житлові та нежитлові приміщення, а також звільнення таких об'єктів у разі їх захоплення; 5) для затримання особи, яку застали під час вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину і яка намагається втекти; 6) для затримання особи, яка чинить збройний опір, намагається втекти з-під варті, а також озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї та інших предметів, що загрожують життю і здоров'ю людей та/або поліцейського; 7) для зупинки транспортного засобу шляхом його пошкодження, якщо водій своїми діями створює загрозу життю чи здоров'ю людей та/або поліцейського.

органів, ще й їхні заступники. Тому вбачається за доцільне до цього переліку додати й посади заступників Директора Державного бюро розслідувань.

6. Враховуючи, що крім змін, спрямованих на удосконалення правового регулювання діяльності Державного бюро розслідувань, законопроектом пропонуються певні зміни й до інших законів України, Національне агентство пропонує внести до відповідних законів й деякі зміни, спрямовані на оптимізацію діяльності антикорупційних органів та усунення прогалин законодавчого регулювання у відповідних сферах правовідносин.

Зокрема, для більш ефективної реалізації повноважень Національного агентства, передбачених пп. 6-1, 7-1, 8-1 ст. 11, ст. 17-1 Закону України «Про запобігання корупції», Національне агентство пропонує:

1) у п. 5 ч. 5 ст. 11 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні»¹ після зазначених у законопроекті слів «Державного бюро розслідувань» доповнити словами **«Національного агентства з питань запобігання корупції»;**

2) у п. 3-2 ч. 1 ст. 62 Закону України «Про банки і банківську діяльність»² після зазначених у законопроекті слів «Державному бюро розслідувань» доповнити словами **«Національному агентству з питань запобігання корупції»;**

3) в абз. 2 ч. 5 ст. 57 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»³ після зазначених у законопроекті слів «Державного бюро розслідувань» доповнити словами **«Національного агентства з питань запобігання корупції»;**

4) у п. 2 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про депозитарну систему України»⁴ після зазначених у законопроекті слів «Державного бюро розслідувань» доповнити словами **«Національного агентства з питань запобігання корупції»**, а після слів «оперативно-розшукової справи» – термінологічним зворотом **«здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання**

¹ Згідно з п. 5 ч. 5 ст. 11 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» позапланова виїзна ревізія проводиться за дорученням щодо проведення ревізій у підконтрольних установах від Кабінету Міністрів України, органів прокуратури, органів доходів і зборів, Національної поліції, Служби безпеки України, Національного антикорупційного бюро України.

² Згідно з п. 3-2 ч. 1 ст. 62 Закону України «Про банки і банківську діяльність» інформація щодо юридичних та фізичних осіб, яка містить банківську таємницю, розкривається банками Національному антикорупційному бюро України в межах його компетенції, у тому числі у справах щодо виявлення необґрунтованих активів та збору доказів їх необґрунтованості, – на його письмову вимогу щодо рахунків, вкладів, правочинів, операцій за рахунками або без відкриття рахунків конкретної юридичної особи, фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності або фізичної особи за конкретний проміжок часу із зазначенням контрагентів.

³ Відповідно до абз. 2 ч. 5 ст. 57 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» Фонд надає на запит (вимогу, рішення) Національного антикорупційного бюро України інформацію, що містить банківську таємницю.

⁴ Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про депозитарну систему України» інформація надається на письмову вимогу: органів прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, органів і підрозділів Національної поліції, податкової міліції, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань – стосовно проведення операцій на рахунках конкретної юридичної або фізичної особи за визначений період виключно в межах кримінальної або оперативно-розшукової справи.

конфлікту інтересів, повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, перевірки звіту політичної партії)».

Узагальнюючі висновки: у цілому підтримуючи запропоновані зміни, спрямовані на удосконалення правового регулювання діяльності Державного бюро розслідувань, Національне агентство вважає, що положення законопроекту потребують доопрацювання в частині:

- 1) доповнення відповідними змінами примітки до ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції»;
- 2) доповнення запропонованих змін до окремих законів з метою оптимізації діяльності антикорупційних органів;
- 3) створення власної експертної служби Державного бюро розслідувань;
- 4) правової регламентації права осіб рядового і начальницького складу Державного бюро розслідувань зберігати, носити та застосовувати вогнепальну зброю і спеціальні засоби, а також застосовувати заходи фізичного впливу.

**Керівник Департаменту
антикорупційної політики**



Дмитро КАЛМИКОВ