

УДК 343.1:351.745

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2024.20>**О. В. Хорошун**кандидат юридичних наук, директор
Дніпровського інститутуПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»
orcid.org/0009-0003-8221-0713

ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ НАБУ ТА ДБР

Стаття присвячена аналізу історичних аспектів створення та становлення Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) і Державного бюро розслідувань (ДБР) як ключових інституцій у системі боротьби з корупцією та забезпечення верховенства права. Досліджено правові та організаційні засади формування цих органів, їхній вплив на реформування правоохоронної системи та демократизацію державного управління в Україні. Особливу увагу приділено аналізу зовнішніх факторів, таких як вплив Європейського Союзу та Міжнародного валютного фонду, які стали каталізатором створення цих інституцій. Розглянуто проблеми, що супроводжували їхнє становлення, включаючи політичні ризики, правові колізії та суспільну критику. Акцентовано на важливості забезпечення незалежності та прозорості діяльності НАБУ та ДБР як базових елементів правової системи, що сприяють зміцненню довіри громадян до державних інституцій. У статті також оцінено внесок цих органів у розвиток правової культури та міжнародного іміджу України. Висвітлено перспективи вдосконалення їхньої діяльності шляхом підвищення професійного рівня працівників, забезпечення фінансової та технічної підтримки, а також ефективної співпраці з іншими антикорупційними структурами. У статті зроблено висновок, що НАБУ та ДБР стали інструментами реалізації антикорупційної політики та важливим етапом реформування правоохоронної системи. Відзначено їхню роль у формуванні прозорого та підзвітного державного управління, а також визначено перспективи розвитку цих органів для забезпечення ефективної боротьби з корупцією. Автором надаються аргументовані пропозиції щодо подальшого зміцнення позицій НАБУ та ДБР в умовах українських реалій та повоєнного відновлення країни, як, наприклад, забезпечення безперешкодного доступу до судової системи для реалізації їхніх повноважень.

Ключові слова: НАБУ, ДБР, антикорупційна політика, правоохоронна система, верховенство права, реформи.

Khoroshun O. V. HISTORICAL ASPECTS OF THE FORMATION OF NABU AND SBI

The article analyzes the historical aspects of the creation and development of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU) and the State Bureau of Investigation (SBI) as key institutions in the system of fighting corruption and ensuring the rule of law. The author examines the legal and organizational foundations for the formation of these bodies, their impact on the reform of the law enforcement system and democratization of public administration in Ukraine. Particular attention is paid to the analysis of external factors, such as the influence of the European Union and the International Monetary Fund, which became a catalyst for the creation of these institutions. The problems that accompanied their formation, including political risks, legal conflicts and public criticism, are considered. The author emphasizes the importance of ensuring the independence and transparency of the NABU and the SBI as basic elements of the legal system that help to strengthen public trust in state institutions. The article also assesses the contribution of these bodies to the development of legal culture and international image of Ukraine. The author highlights the prospects for improving their activities by raising the professional level of employees, providing financial and technical support, and effective cooperation with other anti-corruption structures. The article concludes that the NABU and the SBI have become instruments for implementing anti-corruption policy and an important stage in reforming the law enforcement system. The author emphasizes their role in the formation of transparent and accountable public administration and identifies the prospects for the development of these bodies to ensure effective fight against corruption. The author provides reasoned proposals for further strengthening the positions of the NABU and the SBI in the context of Ukrainian realities and post-war reconstruction of the country, such as ensuring unimpeded access to the judicial system for the exercise of their powers.

Key words: NABU, SBI, anti-corruption policy, law enforcement, rule of law, reforms.

Постановка проблеми. Боротьба з корупцією залишається однією з ключових проблем сучасної України, яка суттєво впливає на всі аспекти державного управління, правосуддя, економічного розвитку та суспільного життя. Ефективність антикорупційної політики значною мірою залежить від функціонування незалежних інституцій, здатних забезпечити прозоре та об'єктивне розслідування корупційних злочинів. У цьому контексті створення Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та Державного бюро розслідувань (ДБР) стало важливим етапом у реформуванні правоохоронної системи та реалізації демо-

кратичних перетворень. Водночас становлення цих органів супроводжувалося низкою проблем, таких як політичний тиск, правові колізії та організаційні труднощі, які потребують наукового аналізу та осмислення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема антикорупційної політики, включаючи діяльність НАБУ та ДБР, знайшла відображення у працях як українських, так і зарубіжних дослідників. Серед науковців, що аналізували питання функціонування антикорупційних інституцій, варто відзначити роботи О. Банчук, О. Гриценка та О. Мережка, які зосереджували увагу на право-

вих і організаційних аспектах діяльності НАБУ. Зокрема, дослідження Р. Куйбіди та М. Демкович акцентують на проблемах прозорості та незалежності антикорупційних органів, а праці В. Тимошенко висвітлюють взаємодію антикорупційних інституцій з іншими державними органами.

Закордонні дослідження (Т. Raines, J. Karaklins) вказують на роль антикорупційних органів у зміцненні демократичних інститутів у пострадянських країнах, а також на ризики політичного впливу, з якими стикаються ці інституції. Водночас, у літературі недостатньо висвітлено історичний контекст створення НАБУ та ДБР, їхню взаємодію з іншими структурами, а також оцінку ефективності їхньої діяльності в умовах українських реалій.

Даний аналіз актуалізує потребу у комплексному дослідженні, яке дозволить глибше зрозуміти значення НАБУ та ДБР для реалізації антикорупційної політики України, а також окреслити перспективи вдосконалення їхньої роботи.

Метою статті є аналіз історичних аспектів створення та становлення НАБУ та ДБР, виявлення ключових проблем їх формування та функціонування, а також оцінка їхнього впливу на розвиток антикорупційної політики та правоохоронної системи України. Стаття спрямована на розкриття ролі цих органів у зміцненні верховенства права, демократичних цінностей та довіри суспільства до державних інституцій.

Виклад основного матеріалу. Корупція залишається одним із найбільших викликів для розвитку України, проникаючи у всі сфери суспільного життя, зокрема в діяльність органів державної влади, судової системи та правоохоронних структур. Ця ситуація ускладнює реалізацію необхідних реформ. Для протидії корупції в Україні було створено спеціалізовані органи, серед яких Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) та Державне бюро розслідувань (ДБР).

ДБР поступово перебрало на себе функцію досудового слідства від прокуратури, що сприяло остаточному закріпленню за прокуратурою її конституційної ролі органу правосуддя. Державне бюро розслідувань стало новим правоохоронним органом, уповноваженим на запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. Водночас прокуратура зберегла функцію процесуального нагляду.

Ідея створення ДБР була закладена ще у Перехідних положеннях Конституції України 1996 року, але практична реалізація тривала майже два десятиліття.

Концепція Національного бюро розслідувань була відпрацьована групою вчених в 1997 році. Висловлювались пропозиції щодо створення окремих слідчих органів, зокрема УДАР – Українське

державне агентство розслідувань, ОСА – Особове слідче агентство тощо. Врешті решт був відпрацьований проект Закону України «Про Національне бюро розслідувань». Автори виходили з тези про значну криміналізацію і корумпованість влади в роки «розгулу» ваучерної приватизації, накопичення олігархами капіталів, серії вбивств відомих посадових осіб держави й замаху на Прем'єр-міністра України, а відтак обумовленої ситуацією протидії злочинності необхідності активного протистояння цим явищам. Для цього мав бути створений слідчий орган, який би був більш захищений від можливого тиску і втручання з боку «можновладців». [7, с. 115–116]

Закон про створення ДБР було ухвалено Верховною Радою 12 листопада 2015 року, а 14 січня 2016 року його підписав Президент України. Реальна діяльність нового органу розпочалася лише 27 листопада 2018 року після завершення організаційних заходів і конкурсного добору керівного складу [5, с. 209].

До компетенції ДБР входить розслідування злочинів, скоєних високопосадовцями, суддями, правоохоронцями та військовослужбовцями. Особливий статус Бюро закріплено відповідними гарантіями незалежності, що забезпечують неупередженість і ефективність його діяльності. Інституційне посилення органу було здійснене шляхом прийняття у 2019 році Закону України № 2116, який трансформував ДБР у державний правоохоронний орган із чіткою системою управління та збільшенням граничної чисельності працівників до 1600 осіб [2, с. 96].

Процес створення ДБР супроводжувався тривалими дискусіями і труднощами, включаючи декілька невдалих спроб запровадження аналогічних структур у 1997, 2005 та 2007 роках. Впровадження нового органу зіштовхнулося з протидією з боку прокуратури, яка неохоче передавала функцію досудового розслідування. Лише після Революції Гідності вдалося закласти практичні основи для функціонування ДБР як незалежного і дієвого органу.

Таким чином, створення Державного бюро розслідувань стало важливим етапом у реформуванні правоохоронної системи України, спрямованим на забезпечення верховенства права та підвищення ефективності боротьби з корупцією.

Державне бюро розслідувань, як урядовий орган, було засноване постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 2016 року. Утім, створення цього органу супроводжувалося значною критикою. Зокрема, головний військовий прокурор Анатолій Матіос зауважив, що окремі положення Закону про ДБР суперечать Кримінальному процесуальному кодексу України, зокрема у частині передачі кримінальних проваджень. Він також наголошував на дискримінаційних

вимогах щодо формування слідчих підрозділів і на ризиках обмеження незалежності Бюро через його статус як центрального органу виконавчої влади, діяльність якого координується Кабінетом Міністрів [1, с. 75].

Закон, який набув чинності 1 березня 2016 року, передбачив передачу повноважень щодо розслідування кримінальних проваджень від прокуратури до ДБР, що призвело до припинення прийому судами клопотань від слідчих прокуратури. Це викликало значні труднощі, оскільки на момент передачі повноважень Бюро фактично ще не функціонувало. Вищий спеціалізований суд роз'яснив, що слідчі прокуратури мають продовжувати виконувати свої обов'язки до початку реальної діяльності ДБР [3, с. 15].

У засобах масової інформації неодноразово висловлювалися занепокоєння щодо можливої політичної залежності керівництва ДБР, особливо у контексті конкурсу на посаду голови Бюро у 2016–2017 роках. Журналістські розслідування вказували на значний вплив політичного керівництва держави на процеси відбору. Представники правничих організацій, зокрема Асоціації адвокатів України, критикували непрозорість конкурсних процедур.

Після зміни політичного керівництва у 2019 році Верховна Рада за ініціативи Президента Володимира Зеленського ухвалила закон, який передбачав «перезавантаження» ДБР. Відповідно до нових норм, ДБР трансформувалося з центрального органу виконавчої влади на державний правоохоронний орган. Були змінені правила призначення директора Бюро, розширено його повноваження та встановлено систему єдиного початкового управління.

Оновлення керівництва ДБР було також зумовлено скандалом, пов'язаним із публікацією записів, зроблених у кабінеті тодішнього директора Романа Труби. На підставі ухвалених змін Президент отримав право звільнити директора ДБР, що і було здійснено 27 грудня 2019 року. Тимчасовим виконувачем обов'язків директора була призначена народний депутат і радник Президента з юридичних реформ Ірина Венедіктова.

Подальші кадрові призначення викликали дискусії у суспільстві. Зокрема, призначення Олександра Бабікова, який раніше був адвокатом Віктора Януковича, заступником директора Бюро супроводжувалося критикою. У результаті реформування ДБР отримало повноваження щодо розслідування справ, пов'язаних із подіями Революції Гідності, зокрема «справ Майдану».

Одним із значущих досягнень оновленого ДБР стало передання до суду обвинувального акта щодо колишнього заступника Секретаря РНБО Володимира Сивковича за організацію насильницького розгону студентського протесту у листопаді

2013 року. Сивкович, який нині переховується на території Російської Федерації, обвинувачується у сприянні злочинам через свої зв'язки із російськими спецслужбами. Правосуддя надало дозвіл на заочне розслідування його справи, а також щодо інших фігурантів подій, включаючи працівників правоохоронних органів.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) було створено як відповідь на необхідність подолання корупції в державі, що стало однією з ключових умов Європейського Союзу та Міжнародного валютного фонду в контексті процесу візової лібералізації. Ухвалення Верховною Радою 14 жовтня 2014 року Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» стало відправною точкою у формуванні цієї інституції. Уперше в історії України посаду керівника державного органу було заповнено за результатами відкритого конкурсу, перемогу в якому здобув Артем Ситник. Це стало важливим кроком на шляху до створення незалежного органу, здатного ефективно протидіяти корупції на найвищому рівні [4].

Для забезпечення прозорості діяльності НАБУ було засновано Раду громадського контролю, яка здійснює моніторинг роботи органу, включаючи процеси відбору персоналу через відкриті конкурси. Однак у функціонуванні НАБУ періодично виникали правові ускладнення. Зокрема, у вересні 2020 року Конституційний Суд України визнав неконституційними окремі положення закону про НАБУ, що спричинило певну критику та сумніви щодо незалежності бюро.

Результати діяльності НАБУ та Державного бюро розслідувань (ДБР) у сфері боротьби з корупцією стали індикатором інституційної зрілості держави. Ефективність цих органів є ключовою умовою для подолання корупційних явищ в Україні та побудови прозорого суспільства. Хоча на шляху реформування існують значні виклики, саме НАБУ та ДБР є важливими елементами демократичної системи, заснованої на принципах верховенства права.

Таким чином, НАБУ та ДБР — це більше, ніж просто правоохоронні органи. Їх заснування означувало прогрес у зміцненні демократичних засад і прозорості державного управління. Збереження незалежності та підвищення ефективності цих органів є необхідною умовою для забезпечення їхньої діяльності в інтересах суспільства.

Висновки. Дослідження історичних аспектів становлення Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) та Державного бюро розслідувань (ДБР) дає змогу оцінити важливість створення цих інституцій у контексті розвитку сучасної державності та правової системи України. Формування обох органів відбувалося у складних політичних, соціальних і правових умовах,

що визначало їхній характер та функціональне спрямування.

1. Створення НАБУ та ДБР є відповіддю на гостру потребу реформування правоохоронної системи, особливо в умовах високого рівня корупції, який перешкодив економічному розвитку, соціальній справедливості та міжнародній інтеграції України. Запровадження цих органів стало невіддільною частиною демократичних реформ, спрямованих на посилення принципу верховенства права та підвищення ефективності антикорупційної діяльності [6, с. 53].

2. Створення НАБУ та ДБР було зумовлене не лише внутрішніми потребами, а й зовнішнім тиском. Європейський Союз та Міжнародний валютний фонд висунули боротьбу з корупцією як одну з ключових умов надання фінансової та політичної підтримки Україні. Це стало каталізатором для законодавчих змін, що запустили процеси формування незалежних органів розслідування.

3. Створення НАБУ розпочалося у 2014 році з ухвалення відповідного закону, а ДБР було офіційно засновано у 2016 році, хоча ідея його створення була закладена ще в Перехідних положеннях Конституції України 1996 року. Попри це, функціонування обох органів на початкових етапах супроводжувалося юридичними та організаційними викликами, включаючи критику щодо прозорості конкурсних процедур і перехідних механізмів.

4. НАБУ та ДБР постійно стикалися з ризиками політичного впливу та правовими колізіями. Це зокрема стосується рішень Конституційного Суду щодо неконституційності окремих положень законодавства про НАБУ, а також конфліктів навколо призначення керівного складу ДБР. Успішне подолання цих труднощів вимагало адаптації правових норм та вдосконалення організаційних механізмів.

5. НАБУ та ДБР стали важливими елементами інституційної системи України, спрямованими на забезпечення справедливості, прозорості та ефективності боротьби з корупцією. Їхня діяльність є маркером реформаторських зусиль держави та тестом на її здатність забезпечити верховенство права в умовах демократичного розвитку.

6. Для подальшого зміцнення позицій НАБУ та ДБР необхідно:

- забезпечити їхню політичну незалежність через чітке нормативно-правове регулювання;
- вдосконалити механізми громадського контролю та прозорості у діяльності органів;
- створити умови для ефективної співпраці із міжнародними партнерами в антикорупційній сфері;
- сприяти професійному зростанню працівників та технічному переоснащенню органів;
- забезпечити безперешкодний доступ до судової системи для реалізації їхніх повноважень.

Таким чином, історичний досвід формування НАБУ та ДБР демонструє, що їхнє створення стало важливим етапом у модернізації правоохоронної системи України. Попри всі виклики, ці органи є символом прогресу на шляху до зміцнення демократії та верховенства права. Їхній подальший розвиток залишається ключовим фактором успішної реалізації антикорупційної політики в Україні.

Література

1. Атаманчук А.С. Державне бюро розслідувань в Україні: історія утворення: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. Одеса : Юридична література, 2018. С. 75–78.
2. Баганець О.В. Концепція вдосконалення діяльності правоохоронних органів України / передм. М.А.Погорецький. Київ : Алерта, 2019. 200 с.
3. Бусол О. Закон України «Про Державне бюро розслідувань». Громадська думка про правотворення: інформаційно-аналітичний бюлетень на базі оперативних матеріалів. 2016. No 10 (113). С. 14–21. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2221:zakonukrajini-proderzhavne-byuro-rozsliduvan-2&catid=71&Itemid=382
4. Історія становлення НАБУ: офіційний вебсайт НАБУ. URL: Історія становлення / НАБУ офіційний вебсайт
5. Курганський О.В. Окремі питання історії створення Державного бюро розслідувань. Державне бюро розслідувань: досвід становлення : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції (21 червня 2019 р., м. Одеса) / редкол. : Г.О.Ульянова (голова) та ін. Одеса : Юридична література, 2019. С. 208–211. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/11767/dbr2.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
6. Новіков О.В. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. Ефективність державного управління. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 43. С. 52–55.
7. Антонов К.В. Тertiшник В.М. Система слідчих органів України та проблеми вдосконалення їх діяльності. Вісник АМСУ. Серія: «Право», № 2(13), 2014. С. 121–125.