

**PRAWNE I ORGANIZACYJNE PODSTAWY OPTIMALIZACJI
SYSTEMU ORGANÓW ŚCIGANIA UKRAINY**

Adnotacja. W artykule omówiono aktualne problemy reformy organów ścigania w kontekście podejmowania w 2012 roku nowego kodeksu postępowania Karnego Ukrainy. Określono miejsce i rolę, jaką ma zajmować Państwowe biura śledczego w systemie organów ścigania i specjalnie upoważnionych podmiotów w zakresie przeciwdziałania korupcji.

Słowa kluczowe: przeciwdziałanie korupcji, przestępstwa korupcyjne, system organów ścigania, specjalnie upoważnione podmioty w zakresie przeciwdziałania korupcji, państwowe biura śledczego.

** M. Pogrebytskij
profesor Narodowej
akademii
Służby bezpieczeństwa
Ukrainy
(m. Kijów, Ukraina)*

**LEGAL AND ORGANIZATIONAL BASIS OF THE UKRAINIAN LAW ENFORCEMENT
SYSTEM OPTIMIZATION**

Annotation. The article discusses topical issues of reforming the law enforcement agencies in the context of the adoption of the Criminal Procedure Code of Ukraine in 2012. There is also about the need of identification of the place and the role of the State Bureau of Investigation in the national law enforcement system and specially authorized subjects in the field of anti-corruption activity.

Key words: fight against corruption, corruption offenses, law enforcement system, specifically authorized entities in combating corruption, State Bureau of Investigation.

**ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ**

Анотація. У статті розглянуто актуальні питання реформування правоохоронних органів в контексті прийняття у 2012 році Кримінального процесуального кодексу України. Визначено місце та роль, яку має займати Державне бюро розслідувань в системі правоохоронних органів та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Ключові слова: протидія корупції, корупційні правопорушення, система правоохоронних органів, спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, державне бюро розслідувань.

Вступ. Здійснення глибоких політичних і соціально-економічних перетворень в Україні, впровадження європейських стандартів у нормотворчу та інші сфери суспільного життя нашої держави вимагають від влади та суспільства відповідної оптимізації державного апарату. Ефективна трансформація системи державного управління неодмінно повинна спиратися на висновки ґрунтовних наукових досліджень, насамперед щодо актуальності, необхідності й доцільності проведення тієї чи іншої реформи, а також напрямів, послідовності та інтенсивності її реалізації. Ці ж наукові висновки мають стати основою для розробки ідеології, цілісної концепції та стратегії поступового комплексного реформування державних та соціальних інституцій через напрацювання й реалізацію відповідної законодавчої бази.

Аналіз досліджень та постановка завдання. Особливості застосування норм чинного Кримінального процесуального кодексу України та його вплив на формування системи правоохоронних органів є предметом досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, серед яких Б.Т. Безлепкін, А.В. Белоусов, О.А. Білічак, В.В. Гевко, В.О. Глушков, В.А. Глазков, С.Ю. Ільченко, А.В. Іщенко, І.П. Козьяков, Н.С. Карпов, Д.І. Никифорчук, М.А. Погорецький, І.В. Сервецький, Є.Д. Скулиш, В.М. Тертишник, Л.Д. Удалова, А.Г. Цветков, М.Є. Шумило та інші вчені.

Проте, враховуючи новаторський аспект створення Державного бюро розслідувань та особливості його функціонування досліджено не у повній мірі й однозначно стане предметом багатьох наукових розвідок. На сьогодні перед державною владою та суспільством країни постає складне завдання: створення дієвої правоохоронної системи з метою протидії організованій злочинності. Слід наголосити на тому, що створення спеціального підрозділу, здатного акумулювати у своїй діяльності всі аспекти боротьби з корупцією та організованою злочинністю в їх найбільш суспільно небезпечних проявах, є сьогодні абсолютно необхідним і виправданим рішенням, що і визначає мету підготовки даної статті.

Результати дослідження. Нажаль, в Україні проблема корупції та боротьби з нею залишалася і продовжує залишатися однією з пріоритетних. Розроблена і діє система заходів протидії і боротьби із зазначеним негативним суспільним явищем. Створена та удосконалюється нормативна база по боротьбі з корупційними проявами, хабарництвом та посадовими злочинами. Проте, незважаючи на постійне удосконалення організаційно-правових основ системи протидії корупції, проблеми подолання зазначеного явища потребують вирішення на загальнодержавному та науково-теоретичному рівні. Зазначене можливе у разі застосування комплексного системного наукового підходу до удосконалення організаційно-правових основ та порівняльно-правового аналізу протидії корупції на міжнародному рівні.

Підходи до організації протидії корупції у різних країнах суттєво відрізняються. В одних дієвими виявилися "класичні" західні схеми - запровадження антикорупційного законодавства і створення уповноваженої інституції (організації, установи) з протидії корупції, орієнтованої у першу чергу на виявлення, попередження та припинення корупції у вищих ешелонах влади, активна роль громадянського суспільства у виявленні корупції і забезпеченні «прозорості» державної влади.

У ряді країн повноваження щодо виявлення та протидії корупції покладаються на незалежні органи влади – Конституційний Суд (Португалія), Бюро по боротьбі з корупцією (Латвія), адміністративні суди (Чехія), Комісію з питань вирішення конфліктів (Хорватія), Офіс з питань вирішення конфліктів (Іспанія). При цьому, законодавство Латвії, Хорватії, Іспанії та інших країн, встановлює певні гарантії незалежності таких органів (особливий порядок формування, гарантії захисту членів відповідних органів від політичного тиску тощо).

У деяких країнах Європи спеціалізовані органи, які здійснюють комплексний контроль за попередженням корупційних проявів в органах державної влади, судовій та правоохоронній системі взагалі відсутні, проте існують органи, які забезпечують дієвість окремих механізмів запобігання корупції. Так, у Франції створено спеціальний орган для контролю за декларуванням доходів посадових осіб – Комісію з питань прозорості політичного фінансування. В інших європейських країнах, до яких зокрема належать Польща, Угорщина, Німеччина та ряд інших країн, ключову роль у протидії корупції у здійсненні відповідних функцій відводиться громадськості та внутрішньовідомчому контролю, який здійснюється керівниками відповідних органів публічної влади.

Інші країни пішли більш радикальним шляхом. У Латвії кардинально оновили державний апарат, систему правоохоронних органів, скоротили до мінімуму "корупціогенні" функції органів державної влади, а деякі побудували систему органів державної влади за

принципом "менше держави - менше корупції". Цікавий досвід мають країни Південно-Східної Азії, де владні еліти продемонстрували прагнення до самоочищення і потім перенесли власний приклад на всю систему влади. В інших країнах фактором тиску на владу, аби примусити її ефективніше боротися з корупцією, стало громадянське суспільство.

Слід зазначити, що є певний спільний набір «антикорупційних» компонентів, які дозволяють реалізувати успішні стратегії. Так, розуміючи, що лише «незалежні слідчі» здатні ефективно розслідувати гучні корупційні справи, у більшості країн світу їх давно відокремили від правоохоронних органів. У Росії, коли державна корупція набула гігантських масштабів, у 2007 році від прокуратури відокремили та зробили незалежним органом Слідчий комітет Росії. У Гонконгу, який тривалий час вважався найбільш корумпованою фінансовою столицею світу, у 1973 році створили незалежну Комісію боротьби з корупцією, підпорядковану губернатору Гонконгу, який особисто призначає кожного слідчого цієї комісії на посаду. У США з офіційним девізом "вірність, сміливість, чесність" діє Федеральне бюро розслідувань - ФБР. Воно не має нічого спільного з іншими силовими структурами, входить у систему Міністерства юстиції та підпорядковане лише генеральному прокурору.

Україна, також, не стоїть осторонь проблем протидії організованій злочинності. Сьогодні очевидним є те, що, з метою ефективної протидії корупції, назріла необхідність реформування правоохоронних органів України шляхом впровадження принципово нового, незалежного функціонального державного органу. Реалізація зазначеного знайшла своє відображення у прийнятому у 2012 році Кримінальному процесуальному кодексі (далі - КПК) України. Однією з прогресивних новел КПК є те, що Кримінальний процесуальний кодекс передбачає створення нового органу – Державного бюро розслідувань України – для розслідування злочинів, скоєних особами, які займають відповідальне становище, суддями, працівниками правоохоронних органів.

Так, частиною 4 ст. 216 КПК України передбачено, що слідчі Державного бюро розслідувань України здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч.1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до 1-3 категорії посад, суддями та працівниками правоохоронних органів. Таким чином, можна стверджувати, що в Україні має з'явитися новий суб'єкт провадження досудового розслідування [1].

Також, згідно норм чинного законодавства, слідчі органів Державного бюро розслідувань здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, прокурорами спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування кримінальних правопорушень віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України згідно з нормами чинного законодавства [1].

Закріплену на законодавчому рівні вимогу щодо створення Державного бюро розслідувань не можна оцінювати поза загальним контекстом дій влади у сфері реформування правоохоронної системи. Насамперед потребує відповіді питання, чи стане формування нової структури відповідним рішучим кроком на шляху до реформування системи забезпечення національної безпеки та протидії корупції зокрема.

З огляду на відсутність чітко визначеної концепції реформування правоохоронних органів, а також місця і ролі, які будуть відводитися Державному бюро розслідувань у системі правоохоронних органів України, зазначені питання потребують ґрунтовного дослідження.

Результати науково-історичного огляду зазначеного питання свідчать, що ідея створення окремого органу, функціональним спрямуванням якого буде розслідування

злочинів, що вчиняються вищими посадовими особами або правоохоронцями не нова. Так, у 1997 році Указом Президента України було створене Національне бюро розслідувань України – система органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, на яку покладається розслідування складних кримінальних справ, боротьба з корупцією та організованою злочинністю [7]. Основними завданнями зазначеного спеціалізованого державного органу визначалося провадження досудового слідства та оперативно-розшукової діяльності щодо злочинів, які становлять підвищену суспільну небезпеку, а також аналіз та прогнозування динаміки злочинності у суспільстві, виявлення і усунення причин і умов, що сприяють корупції та вчиненню інших тяжких та особливо тяжких злочинів [7]. У 2008 році національним законодавцем було розроблено проект Закону України № 1378 від 18.01.2008 «Про антикорупційне бюро України». Відповідно до змісту проекту зазначеного нормативно-правового акту, передбачалося утворення у складі МВС України спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань протидії корупції – Антикорупційного бюро України. Діяльність зазначеного органу виконавчої влади, повинна була спрямована на забезпечення системної протидії (запобігання, виявлення, припинення) корупції та правопорушення, що пов'язані з корупцією та становлять підвищену суспільну небезпеку життєво важливим інтересам держави та її громадян, усунення причин і наслідків вчинення корупційних діянь [8].

Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» у 2014 році створено відповідний державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [3]. У свою чергу, потребує відповідь на питання розмежування компетенції Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань та визначення ролі й місця кожного із окреслених державних органів у національній правоохоронній системі.

Сьогодні в українському законодавстві залишається невизначеним місце та роль Державного бюро розслідувань в системі правоохоронних органів України, порядок призначення його керівників та низка інших принципових положень, що в майбутньому, можуть негативно вплинути на організацію функціонування та ефективність реалізації поставлених перед зазначеною структурою завдань. Усе це, у сукупності із полемікою та скепсисом у поглядах щодо визначення ролі та місця зазначеної структури у системі державних органів України, сприяє жвавій дискусії навколо цієї проблеми. Слід, також, наголосити на тому, що створенню Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) України передуює вирішення низки принципових проблемних питань, а саме:

- інституціональна приналежність новоствореної структури;
- визначення чіткої компетенції та функцій ДБР;
- зміст його підконтрольності;
- сутність нагляду за додержанням законності провадження Державним бюро розслідувань України оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування;
- реалізація боротьби з корупцією серед працівників Державного бюро розслідувань України;
- особливості реалізації співробітництва ДБР із громадськістю та приватним сектором;
- визначеність напрямів та організація міжвідомчого співробітництва у сфері правоохоронної діяльності;
- соціально-правовий захист працівників ДБР тощо.

Враховуючи викладене, у разі створення ДБР та відсутності вирішення зазначених наріжних питань, існує загроза провокування «функціонального хаосу» у діяльності існуючої правоохоронної системи. Зазначене може бути зумовлене відтоком професійних кадрів у сфері боротьби зі злочинністю та розбалансуванням її фінансової та матеріально-технічної бази. Крім того, не можна оминати загрозу створення репресивного «монстра»,

уповноваженого здійснювати «тотальний контроль» над правоохоронною системою в Україні.

Проте, у разі розробки чітких нормативно-правових основ створення Державного бюро розслідувань, функціонування зазначеного державного органу може стати запорукою успіху у боротьбі із корупцією в Україні. Реалізація зазначеного можлива у разі створення незалежної від політичного впливу правоохоронної структури з відповідними регіональними відділеннями, до складу якої доцільно включити оперативні та слідчі підрозділи.

У контексті викладеного, відзначимо, що проведення інституційної реформи державних органів, уповноважених провадити протидію корупції, передбачено Національною антикорупційною стратегією на 2011 – 2012 роки, схваленою Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011. Проведення зазначеної реформи спричинене необхідністю усунення існуючого дублювання компетенції окремих правоохоронних органів (органів безпеки, внутрішніх справ, прокуратури, податкової служби тощо) у сфері протидії корупції [10]. Вирішення зазначеної проблеми вбачається у необхідності створення в системі кримінальної юстиції спеціалізованого органу досудового розслідування, уповноваженого провадити об'єктивне досудове слідство у справах про злочини та корупційні правопорушення, вчинені службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до 1-3 категорії посад, суддями та працівниками правоохоронних органів. Створення такого органу має стати ефективною інституційною основою для попередження, виявлення та припинення і розслідування злочинів та забезпечення ефективної протидії особливо небезпечним корупційним правопорушенням, що вчиняються вищими посадовими особами та працівниками правоохоронних і судових органів. Поряд з цим, при створенні ДБР не можна допускати поспішності, а підійти до цього питання виважено.

Отже, створення Державного бюро розслідувань - далекоглядний політичний, інституціональний та правовий крок, спрямований на створення потужного централізованого органу, наділеного правоохоронними функціями. Зазначене спрямоване на консолідацію обов'язків із виявлення, попередження та розкриття корупційних злочинів, скоєних високопосадовцями, співробітниками судових, правоохоронних органів. Для реалізації зазначеного необхідно вжити ряд організаційно-правових заходів, серед яких доцільно особливу увагу приділити: бюджетній та інституціональній автономії новоствореної структури; особливостям визначення її компетенції; дотриманню законності у ході реалізації повноважень співробітниками Державного бюро розслідувань; особливостям реалізації контролю та нагляду за діяльністю зазначеного державного органу; соціально-правовому захисту його співробітників, процедурі призначення та звільнення з посади керівника Державного бюро розслідувань тощо.

Слід зауважити, що при розробці правових основ для ДБР доцільно здійснити порівняльно-правовий аналіз іноземних інституціональних моделей створення та функціонування подібних спеціалізованих антикорупційних органів/структур. Проте, на сьогодні, у світової спільноти ще не вироблено єдиного підходу до створення та функціонування спеціалізованої державної правоохоронної структури, діяльність якої спрямована на протидію корупції. Підтвердженням зазначеного є, на сьогодні, існуючі різноманітні підходи до протидії корупції у світі та моделі антикорупційних інститутів.

Слід зазначити, що створення антикорупційної структури загальнодержавного масштабу не буди мати жодного шансу на успіх, якщо не будуть ретельно опрацьовані організаційно-правові основи її функціонування. Більш того, створення Державного бюро розслідувань не має бути одноразовим проектом, даний важливий крок має бути здійснений відповідно до чітко визначеної державної політики у сфері боротьби з корупцією, окреслених функцій, задач, повноважень зазначеного органу; визначення напрямів та компетенції у сфері міжвідомчого співробітництва тощо.

Таким чином, створення Державного бюро розслідувань – важливий політико-правовий крок у сфері протидії корупції. Для реалізації зазначеного необхідно:

- створення ДБР відповідно до комплексної антикорупційної стратегії та чіткої виваженої державної політики у зазначеній сфері;
- забезпечення структурної незалежності шляхом розробки «прозорої» процедури призначення/звільнення вищих керівників;
- підзвітності даного державного органу не тільки керівництву країни (іншим державним органам), а й громадськості шляхом нагляду за дотриманням законності, здійснення судового контролю, можливість оскарження прийнятих рішень тощо;
- підготовка та прийняття чіткої правової основи, внутрішніх нормативних актів, у тому числі внутрішнього кодексу поведінки;
- визначеності компетенції (суб'єктної та предметної), що має ґрунтуватися на чітких положеннях, які залишають якнайменше місця для здійснення свавільного або політично заангажованого кримінального провадження;
- виділення адекватних бюджетних ресурсів та бюджетної автономії;
- визначення внутрішньої організаційної структури;
- вироблення критеріїв оцінювання результатів;
- розробка спеціальної фахової програми підготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Висновки. Розробка та прийняття Кримінального процесуального кодексу України у 2012 році стали одним із послідовних кроків законодавця у оновленні системи кримінальної юстиції, концепція реформування якої визначена рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів», затвердженим Указом Президента України № 311/2008 від 8 квітня 2008 року. Реалізуючи програмні вимоги цього документу, Україна сьогодні знаходиться на порозі радикальних змін самої системи кримінального переслідування, у контексті якої здійснюється поступальний розвиток оперативного-розшукового законодавства, нормативно-правової регламентації досудового розслідування кримінальних правопорушень, судового розгляду кримінальних справ тощо.

Створення ефективної правоохоронної системи в Україні потребує також обов'язкової розробки та прийняття принципово нових законів «Про прокуратуру», «Про адвокатуру», «Про статус слідчого», «Про приватну детективну діяльність» та ін. Вказані законодавчі акти є запорукою не лише соціальної та політичної стабільності в державі, але й її економічного зростання. У зв'язку з цим реформа кримінального судочинства є досить відповідальним кроком політичної влади перед усім суспільством та кожним громадянином.

Зі зміною кримінально-процесуальної політики держави потребує свого реформування й система правоохоронних органів країни, оскільки нормами КПК України запроваджуються нові раніше невідомі інститути. Наприклад, має бути створене Державне бюро розслідувань (ст. 3, ст. 38, ст. 143, ст. 216, ст. 232 та ст. 246), завданням якого, серед інших, має бути здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених співробітниками правоохоронних органів, суддів і вищих посадових осіб.

Проте, визначення ролі й місця ДБР у національній правоохоронній системі, розмежування його компетенції із іншими правоохоронними органами України потребує ґрунтовного наукового та законодавчого забезпечення.

Більш того, визначена компетенція ДБР повинна знайти своє відображення не тільки у профільному законі України «Про державне бюро розслідувань», а й таких нормативно-правових актах, як Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», кримінальному та кримінальному процесуальному законодавстві тощо. Окремо, у процесі створення Державного бюро розслідувань доцільно звернути увагу на міжнародний досвід започаткування громадського нагляду (Гонконг, Сінгапур, Латвія тощо), наприклад, у формі

комітетів (до складу яких, як правило, входять представники різних державних органів та громадянського суспільства).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України [текст]: К.: «Центр учбової літератури». – 2012. – 292 с;
2. Кицан Ю.І. Підслідність кримінальних справ: теоретичні засади вдосконалення нормативно-правового регулювання / Ю. І. Кицан // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12kyinpr.pdf>;
3. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро» // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
4. Проект Закону України «Про Державне бюро розслідувань». – [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми / Є.В. Невмержицький. – К.: КНТ, 2008. – 368 с.
6. Мельник Е.В. В Украине создается Национальное бюро расследований. 15-я попытка / Е. Мельник, Т. Бодня // Днепропетровское агентство журналистских расследований. – Электронный ресурс: <http://ajr.org.ua>;
7. Указ Президента України від 24 квітня 1997 року №371/97 «Про Національне бюро розслідувань». – Електронний ресурс: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/371/97>;
8. Указ Президента України від 1998 року №815/98 «Про внесення змін до Указу Президента України від 24 квітня 1997 року № 371». – Електронний ресурс: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/815/98>;
9. Указ Президента України від 15 грудня 1999 року №1573 /99 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади». – Електронний ресурс: <http://customs.com.ua/php/document>;
10. Національна антикорупційна стратегія на 2011 - 2012 роки, схвалена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011.

LEGAL AND ORGANIZATIONAL BASIS OF THE UKRAINIAN LAW ENFORCEMENT

SYSTEM OPTIMIZATION

M. POGREBYTSKYJ

The implementation of the deep political and socio-economic transformations in Ukraine, the implementation of European standards in rulemaking and other spheres of public life of our state demand that the government and society to improve the state apparatus. Effective transformation of the system of public administration must be based on the findings of basic scientific research, primarily on the relevance, necessity and expediency of this or that reform, as well as areas, sequence and intensity of its implementation. These scientific findings should form the basis for the development of the ideology of the holistic concept and strategy of gradually reforming the state and social institutions through identification and implementation of appropriate legislative framework.

The analysis of research and the problem statement. Features of application of norms of the Criminal procedural code of Ukraine and its influence on the formation of the system of law enforcement is the subject of studies by Russian and foreign scientists, among them B.T. Bezlepkin, A. V. Belousov, O. A. Bilichak, V. V. Gevko, And. Glushkov, V. A. Glazkov, S. Yu. Ilchenko, A. V. Ishchenko, I. P. Koziakov, N.S. Karpov, D. I. Nikiforchuk, M. A. Pogoretsky, I. V. Serwetsky There.D. Scolech, V. M. Tertyshnyk, L. D. Udalova, A. G. Cvetkov, M. E. Shumilo and other scientists.

However, given the innovative aspect in the creation of the State Bureau of investigation and the features of its functioning studied and will certainly become the subject of many scientific studies. Today before the state authorities and society of the country has a difficult task: creating an effective enforcement system for the purpose of combating organized crime. It should be emphasized that the establishment of a special unit able to accumulate in their activity, all aspects of the fight against corruption and organized crime in their most socially dangerous forms, is today absolutely necessary and justified decision, which determines the purpose of the preparation of this article.

The results of the study. Unfortunately, in Ukraine the problem of corruption and combating remained and continues to remain a priority. Developed and implemented a system of countermeasures and of the struggle against this negative social phenomenon. Created and improved regulatory framework to combat corruption, bribery and malfeasance. However, despite continuous improvement of organizational and legal bases of the system of counteraction of corruption, the problems of overcoming the problems need to be addressed at national and scientific-theoretical level. Specified possible in the case of the integrated system of scientific approach to the improvement of organizational and legal frameworks, and comparative legal analysis on combating corruption at the international level.

Approaches to combating corruption in different countries differ significantly. In some effective was the "classic" Western scheme - implementation of anti-corruption legislation and the establishment of authorized institutions (organizations, institutions) to combat corruption, based primarily on the detection, prevention and suppression of corruption in the highest echelons of power, the active role of civil society in exposing corruption and ensuring transparency of state power.

In some countries the mandate to identify and combat corruption entrusted to independent bodies – the constitutional Court (Portugal), Bureau for combating corruption (Latvia), administrative courts (Czech Republic), the Commission on the issues of conflict resolution (Croatia), the Office of conflict resolution (Spain). Thus, the legislation of Latvia, Croatia, Spain and other countries, establishes certain guarantees of independence of such bodies (special procedure for the formation and guarantees the protection of members of relevant authorities from political pressures, and the like).

In some European countries specialized bodies, which carry out comprehensive monitoring of the prevention of corruption in public authorities, judicial and law enforcement systems are absent, but there are agencies that ensure the effectiveness of individual mechanisms to prevent corruption. Thus, in France created a special body to oversee the Declaration of income of officials – the Commission on transparency of political funding. In other European countries, which are Poland, Hungary, Germany and several other countries, a key role in combating corruption in the implementation of the corresponding functions given to the public and nutria control, which is exercised by the heads of the relevant public authorities.

Other countries have taken a more radical way. Latvia has radically updated the state apparatus, law enforcement agencies, was reduced to a minimum "corruption" functions of public authorities, and some have built up a system of state authorities on the principle of "less government less corruption". Interesting experiences are the countries of South-East Asia, where the ruling elite has demonstrated the desire to cleanse itself and then transferred own example to the entire system of government. In other countries to put pressure on the government to force her to deal more effectively with corruption, has become a civil society.

It should be noted that there is a certain common set of "anti-corruption" components, allowing to implement a successful strategy. So, realizing that only "independent investigators" are able to effectively investigate high-profile corruption cases in most countries of the world they had long been separated from law enforcement. In Russia when state corruption has become a mammoth scale, in 2007 the Prosecutor's office is separated and made an independent body, the Investigative Committee of Russia. In Hong Kong, which has long been considered the most

corrupt financial capital of the world, in 1973, established the independent Commission against corruption, subordinate to the Governor of Hong Kong, who personally appoints each investigator of the Commission for the position. In the United States with the official motto "fidelity, bravery, integrity" is the Federal Bureau of investigation - FBI. It has nothing to do with other forces, is part of the Ministry of justice only and is subject to the attorney-General.

Ukraine also does not stand aside from the problems of combating organized crime. Today it is evident that, with the aim of effectively combating corruption, the necessity of reforming the law enforcement bodies of Ukraine through the introduction of a fundamentally new, independent functional state of the organ. Realization of this is reflected in the adopted in 2012, the Criminal procedure code (hereinafter CPC) of Ukraine. One of the progressive innovations is the fact that the criminal procedure code provides for the creation of a new body – the State Bureau of investigation of Ukraine to investigate crimes committed by persons who occupy a responsible position, judges, employees of law enforcement agencies.

So, part 4 of article 216 of the CPC of Ukraine stipulates that the investigators from the State Bureau of investigation is carried out pre-trial investigation of criminal offences committed by officials who occupy a very responsible position in accordance with part 1 of article 9 of the Law of Ukraine "On civil service", persons whose positions were classified in categories 1-3 positions, judges and law enforcement officials. Thus, it can be argued that Ukraine should be a new entity for the implementation of pre-trial investigation [1].

Also, according to the applicable legislation, investigators of the State Bureau of investigation is carried out pre-trial investigation of criminal offences committed by officials of the National anti-corruption Bureau of Ukraine, prosecutors of the specialized anticorruption prosecution, except in cases where pre-trial investigation of criminal offences relate to the investigative jurisdiction of detectives of the internal control of the National anti-corruption Bureau of Ukraine in accordance with the applicable legislation [1].

Enshrined in law the requirement for the establishment of the State Bureau of investigation cannot be evaluated outside of the General context of actions of the government in reforming the law enforcement system. First and foremost requires an answer to the question, will be the formation of a new structure corresponding decisive step towards the reform of the system of ensuring national security and combating corruption in particular.

Given the absence of a clearly defined concept of reforming of law enforcement bodies, as well as the place and role, which will be allocated to the State Bureau of investigations in the law enforcement system of Ukraine, these issues require extensive research.

The results of scientific and historical review of this issue suggests that the idea of creating a separate body functional direction of which will investigate crimes committed by senior officials or law enforcement officers is not new. So, in 1997, a presidential decree established the National Bureau of investigation of Ukraine – the system of organs of Executive power with special status which will be responsible for complex criminal cases, the fight against corruption and organized crime [7]. The main objectives specified specialized state body determined the conduct of preliminary investigations and investigative activities in respect of crimes that pose an increased danger to the public, as well as analysis and forecasting of the dynamics of crime in society, to identify and eliminate the causes and conditions conducive to corruption and the Commission of other grave and especially grave crimes [7]. In 2008, the national legislator has developed the draft law of Ukraine No. 1378 dated 18.01.2008 "About anti-corruption Bureau of Ukraine". According to the content of the draft normative legal act, provided for the establishment in the Ministry of internal Affairs of Ukraine, the specially authorized Central organ of Executive power on issues of combating corruption, anti-Corruption Bureau of Ukraine. The activities of the Executive authority, was aimed at ensuring the system counter (prevention, detection, suppression) of corruption and offences relating to corruption and pose a public danger to the vital interests of the state and its citizens, addressing the causes and consequences of corruption actions [8].

The law of Ukraine "On the National anticorruption Bureau of Ukraine" in 2014, we created the appropriate state law enforcement Agency, which is charged with the prevention, detection, suppression, investigation and detection of corruption offences within its investigative jurisdiction, and prevent the Commission of further [3]. In turn requires an answer to the question of delimitation of the competence of the National anticorruption Bureau of Ukraine and the State Bureau of investigation and definition of the role and place of each of the defined state bodies in national law enforcement system.

Today in the Ukrainian legislation remains uncertain the place and role of the State Bureau of investigation for law enforcement agencies of Ukraine, the order of appointment of its leaders and a number of other fundamental provisions, which in the future may adversely affect the organization functioning and efficiency of the implementation delivered before the specified structure tasks. All this, combined with controversy and skepticism of views on the definition of the role and place of the specified structure in the system of state bodies of Ukraine, promotes lively debate around this issue. It should also be emphasized that the creation of the State Bureau of investigation (hereafter SBI) of Ukraine is preceded by the decision of some fundamental problematic issues, namely:

- institutional affiliation of the newly created structure;
- define clear competences and functions of the SBI;
- the content of his ownership;
- the nature of supervision of the legality of the production of the State Bureau of investigation of Ukraine investigative activities and pre-trial investigation;
- implementation of corruption among the employees of the State Bureau of investigation of Ukraine;
- features of RRT implementation of cooperation with the public and the private sector;
- certainty areas and the organization of interdepartmental cooperation in the field of law enforcement;
- socio-legal protection employees of the SBI and the like.

Given the above, in the case of a SBI and the absence of solutions to these fundamental issues, there is a risk of provoking a "functional chaos" in the activities of the existing law enforcement system. This may be due to the outflow of professionals in the field of combating crime and realignment of its financial and material-technical base. In addition, we cannot ignore the threat of a repressive monster is authorized to exercise "total control" over the law enforcement system in Ukraine.

However, in the case of the development of a clear regulatory framework for the creation of the State Bureau of investigation, the operation of specified public authority may be the key to success in combating corruption in Ukraine. The implementation of the mentioned is possible in the case of establishing an independent from political influence law enforcement agencies with the relevant regional offices, which it is advisable to include operational and investigative units.

In the context of the above, we note that the institutional reform of the state agencies authorized to implement anticorruption measures, envisaged in the National anti-corruption strategy for 2011 – 2012, approved by the decree of President of Ukraine dated 21 October 2011 No. 1001/2011. Conduct the reform is due to the need to eliminate the current duplication of competence of individual law enforcement agencies (security agencies, internal Affairs, Prosecutor's office, tax service, etc) in the sphere of counteraction of corruption [10]. The solution of this problem lies in the need to create in the system of criminal justice specialized body of pre-trial investigation, the Commissioner to carry out an objective pretrial investigation on the crimes and corruption committed by officials who occupy a very responsible position in accordance with part 1 of article 9 of the Law of Ukraine "On civil service", persons whose positions were classified in categories 1-3 positions, judges and law enforcement officials. The creation of such a body would be an effective institutional framework for the prevention, detection and suppression and investigation of crimes and ensure that effective measures are particularly dangerous

corruption offences committed by senior officials and employees of law enforcement and judicial authorities. Along with this, when creating the SBI should there be haste, but to approach this issue carefully.

Therefore, the establishment of the State Bureau of investigation - sighted political, institutional and legal step towards the creation of a powerful centralized authority, Executive law enforcement functions. Specified is aimed at the consolidation of responsibilities for the identification, prevention and detection of corruption crimes committed by high-ranking government officials, judiciary, law enforcement agencies. To implement the aforesaid it is necessary to take a number of organizational and legal measures, among which it is advisable to pay special attention to: budget and institutional autonomy of the newly created structure; characteristics determine its jurisdiction; the rule of law in the implementation of powers by officers of the State Bureau of investigation; the peculiarities of the implementation of control and supervision of the activities of the public body; socio-legal protection of its employees, the procedure of appointment and dismissal of the head of the State Bureau of investigation and the like.

It should be noted that in the development of a legal framework for SBI is advisable to carry out comparative and legal analysis of foreign institutional models for the establishment and functioning of such specialized anti-corruption bodies/structures. However, today, the world community has not yet developed a unified approach to the creation and operation of specialized state law enforcement, which seeks to combat corruption. Confirmation are specified, as of today, various existing approaches to combating corruption in the world and models of anti-corruption institutions.

It should be noted that the establishment of anti-corruption structures on a national scale will have no chance of success, if not carefully designed organizational and legal basis for its functioning. Moreover, the creation of the State Bureau of investigation should not be a one-time project, this important step should be carried out in accordance with clearly defined state policy in the sphere of combating corruption, defined functions, tasks, powers said body; and identify areas of competence in the area of interagency collaboration.

Thus, the creation of a State Bureau of investigation is an important political and legal step in the sphere of combating corruption. For implementing this, you need to:

- creation of SBI in accordance with the comprehensive anti-corruption strategy and a clear balanced state policy in this sphere;
- ensure structural independence through the establishment of transparent procedures for the appointment/dismissal of senior managers;
- accountability of the authority not only to the leadership of the country (other state agencies), but also by the public supervision over compliance with the law, exercise judicial control, the ability to appeal the decisions;
- preparation and adoption of a clear legal basis, internal regulations, including the internal code of conduct;
- certainty of competence (subjective and objective), must be based on clear provisions, which leave less space for the exercise of arbitrary or politically motivated criminal proceedings;
- the allocation of adequate budgetary resources and budgetary autonomy;
- definition of internal organizational structure;
- develop criteria of evaluation results;
- development of specific professional training and for advanced training.

Conclusions. The development and adoption of the Criminal procedural code of Ukraine in 2012 became one of the successive steps of the legislator in the update of the criminal justice system, the concept of reform of which is determined by decision of the Council of national security and defense of Ukraine of 15 February 2008 "On the reform of the system of criminal justice and law enforcement agencies", approved by presidential decree No. 311/2008 of 8 April 2008. Implementing software requirements of this document, Ukraine today is on the threshold of

radical changes of the system of criminal prosecution in the context of which is the progressive development of operational-investigative legislation, normative-legal regulation of pre-trial investigation of criminal offences, judicial review of criminal cases and the like.

The creation of an effective law enforcement system in Ukraine also requires mandatory drafting and adoption of a fundamentally new laws "On Prosecutor's office", "On advocacy", "On the status of the investigator", "On private detective activity", etc. These laws are the Foundation not only of social and political stability in the state, but its economic growth. In this regard, the reform of criminal procedure is a rather crucial step of political power to the entire society and every citizen.

With the change in penal policy, the state requires reform and enforcement system of the country, since the norms of the criminal procedure code of Ukraine introduced new institutions previously unknown. For example, should be created by the State Bureau of investigation (article 3, article 38, article 143, article 216, article 232 and article 246), whose task, among others, should be the implementation of pre-trial investigation of criminal offences committed by law enforcement officers, judges and senior officials.

However, the definition of the role of SBI in national law-enforcement system, delineating its jurisdiction with other law enforcement agencies of Ukraine requires a thorough research and legislative support.

Moreover, define the jurisdiction of SBI should be reflected not only in the specialized law of Ukraine "On the state Bureau of investigation", but such legal acts as the Law of Ukraine "On operative-search activity", in criminal and criminal procedural legislation and the like. Separately, in the process of establishing a State Bureau of investigation, it is advisable to pay attention to the international experience of creating public oversight (Hong Kong, Singapore, Latvia, etc), for example, in the form of committees (whose membership typically includes representatives of various state bodies and civil society).

REFERENCES:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України [текст]: К.: «Центр учбової літератури». – 2012. – 292 с;
2. Кицан Ю.І. Підслідність кримінальних справ: теоретичні засади вдосконалення нормативно-правового регулювання / Ю. І. Кицан // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2012. – № 2(6) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2012/n2/12kyinpr.pdf>;
3. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро» // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
4. Проект Закону України «Про Державне бюро розслідувань». – [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
5. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми / Є.В. Невмернжицький. – К.: КНТ, 2008. – 368 с.
6. Мельник Е.В. В Украине создается Национальное бюро расследований. 15-я попытка / Е. Мельник, Т. Бодня // Днепропетровское агентство журналистских рассдежований. – Электронный ресурс: <http://ajr.org.ua>;
7. Указ Президента України від 24 квітня 1997 року №371/97 «Про Національне бюро розслідувань». – Електронний ресурс: [http:// zakon2.rada.gov.ua/laws/show/371/97](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/371/97);
8. Указ Президента України від 1998 року №815/98 «Про внесення змін до Указу Президента України від 24 квітня 1997 року № 371». – Електронний ресурс: [http:// zakon2.rada.gov.ua/laws/show/815/98](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/815/98);
9. Указ Президента України від 15 грудня 1999 року №1573 /99 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади». – Електронний ресурс: [http:// customs.com.ua /php /document](http://customs.com.ua/php/document);
10. Національна антикорупційна стратегія на 2011 - 2012 роки, схвалена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011.