

Р.М. ТРУБА

Роман Михайлович Труба, директор Державного бюро розслідувань

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

На сучасному етапі стабілізації економіко-політичної ситуації в нашій країні, поступового відновлення довіри громадян до влади, реабілітації системи правоохоронних органів, інтенсивного оновлення кадрової політики в усіх державних органах нагальним питанням є боротьба зі злочинністю, яку вчиняють посадові особи високого рівня, а також військовими злочинами. Для побудови належної моделі функціонування України потрібно встановити баланс боротьби зі злочинністю між представниками громадянського суспільства та публічної адміністрації. Саме Державне бюро розслідувань (далі – ДБР) є новелою у системі правоохоронних органів і було утворене для того, щоб відстоювати загальнодержавні інтереси на найвищому рівні влади. Наведене й вказує на підвищений доктринальний інтерес до місця та ролі ДБР. Як результат, з метою оптимізації теоретичних основ і практичної діяльності необхідно з'ясувати адміністративно-правові засади особливостей діяльності ДБР.

Проблематика діяльності ДБР досі залишається малодослідженою. Тим не менш, деякі з авторів уже зверталися до аналізу окремих аспектів правового регулювання ДБР. Передусім ними є С.Г. Бойко¹, В.Ю. Квач², Є.Д. Скулиш³, В.І. Цимбалюк⁴, І.В. Ципрюк⁵, О.В. Шамара⁶ та ін. Проте названими авторами не було здійснено детального комплексного розгляду адміністративно-правових засад особливостей діяльності ДБР, що й обумовлює потребу окремого дослідження.

Насамперед ДБР (Бюро), на відміну від інших правоохоронних органів, характеризується вузькоспеціалізованістю. Це деталізується підслідністю ДБР, що визначена ч. 4 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК)⁷. Вказаною нормою уповноважено слідчі органи державного бюро розслідувань здійснювати досудове розслідування злочинів: 1) вчинених Президентом України, повноваження якого припинено, Прем'єр-міністром України, членом Кабінету Міністрів України, першим заступником та заступником міністра, членом Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, Головою Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Головою Фонду державного майна України, його першим заступником та заступником, членом Центральної виборчої комісії, народним депутатом України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Директором Національного антикорупційного бюро України, Генеральним прокурором, його першим заступником та заступником, Головою Національного банку України, його першим заступником та заступником, Секретарем Ради національної безпеки і оборони України, його першим заступником та заступником, Постійним Представником Президента України в Автономній Республіці Крим, його першим заступником та заступником, радником або помічником Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, суддею, працівником правоохоронного органу, особою, посада якої належить до категорії «А», крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності Національного антикорупційного бюро України згідно з частиною п'ятою цієї статті; 2) вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України згідно з частиною п'ятою цієї статті; 3) проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини), крім злочинів, передбачених ст. 422 Кримінального кодексу України⁸.

Специфікою є те, що ДБР зосереджене виключно на правоохоронній діяльності з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, вчинених посадовими особами високого рівня, а також військових злочинів. Окремо слід зауважити, що у законодавстві після першої редакції проекту профільного Закону України «Про Державне бюро розслідувань» вилучено таке завдання Бюро, як боротьба з тероризмом та діяльністю злочинних організацій з метою усунення дублювань повноважень із Службою безпеки України. З цією ж метою у вищезгаданій ст. 216 КПК робиться застереження про те, що до повноважень ДБР не належать ті злочини, які віднесено до підслідності НАБУ.

Наступною засадою діяльності ДБР є його аполітичність, яка включає: незалежність від суб'єктів політичної діяльності та недопустимість втручання у його роботу представників тих публічних органів, які належать до підслідності Бюро. Цю адміністративно-правову засаду функціонування ДБР не слід плутати із антикорупційною діяльністю. Мається на увазі ширший підхід, що означає виключну орієнтованість ДБР на протидію злочинам посадових осіб високого рівня, де зачіпаються репутаційні, а не лише економічні інтереси України та українського народу. За всі роки незалежності більшість громадян вважали несправедливим те, що не було утворено органу, який би спеціалізувався на протидії злочинам тих, хто очолює владу. Рівень шкоди для держави і суспільства, який завдається на найвищому рівні, може бути більш значним і мати масштабніші негативні наслідки для всіх сфер життєдіяльності громадян, ніж масові злочини, що вчиняються звичайними громадянами, які не займають керівних посад і не наділені владою.

Тому ст. 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» передбачено, що ДБР є незалежним, справедливим та неупередженим органом і знаходиться поза межами політики, дотримуючись політичного нейтралітету. У тому числі наголошено, що використання Державного бюро розслідувань у партійних, групових чи особистих інтересах не допускається. Діяльність політичних партій у Державному бюро розслідувань забороняється⁹.

Окремо доцільно назвати таку засаду діяльності ДБР управлінського характеру, як єдиноначальність у поєднанні з колективним способом реалізації окремих повноважень ДБР, під яким розуміється зосередження основних повноважень керівництва в руках безпосередньо Директора ДБР. Дана особливість має три головні ознаки. Оперативність у прийнятті управлінських рішень означає, що від моменту виникнення обставини, з якою пов'язується необхідність у прийнятті відповідного рішення, до моменту його прийняття має пройти нетривалий (розумний) період часу (строк). Безпосередність під час прийняття управлінських рішень полягає у тому, що керівник особисто готує проект відповідного рішення і затверджує його. Персональний характер управлінських рішень вказує на юридичну відповідальність керівника за наслідки прийнятого ним рішення¹⁰.

Ще однією засадою діяльності ДБР є його відкритість та прозорість. Як його особливість можна констатувати, що одним із завдань ДБР (згідно зі ст. 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань») є звітування про свою діяльність у порядку, визначеному цим Законом, та інформування суспільства про результати своєї роботи¹¹.

Варто зазначити, що громадськість має потужний антикриміногенний потенціал. За умов мудрої державної політики, поступових та виважених кроків із боку органів кримінальної юстиції цілком можливо змінити акценти у бік значущості профілактичної діяльності різних суб'єктів запобігання злочинності. Основною метою такого процесу (через що свого часу пройшли провідні країни світу) має бути суттєве зниження рівня злочинності в Україні шляхом запобігання злочинності громадськістю як основним суб'єктом такої діяльності¹². Так, необхідність участі громадськості у запобіганні злочинності вже стало своєрідною аксіомою. Тому переоцінити цю участь дійсно важко. До того ж індикатором ефективності запобігання злочинності є, з одного боку, уповільнення темпів зростання кількості злочинів, стабілізація чи зниження рівня злочинності, а з другого – відчутне підвищення соціально-профілактичної активності населення¹³. Громадськість відіграє стабілізуючу роль для діяльності ДБР.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» Державне бюро розслідувань діє гласно тією мірою, що не порушує права і свободи людини та громадянина, не суперечить вимогам кримінального процесуального законодавства та законодавства про державну таємницю¹⁴.

Так, для проведення конкурсу на зайняття посад в органі Бюро рішенням Директора Бюро утворюється конкурсна комісія, затверджується її персональний склад. Конкурсна комісія утворюється у складі п'яти осіб і включає представників органу Бюро. До складу конкурсної комісії можуть залучатися представники громадських об'єднань, що діють відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання», а також за письмовим клопотанням керівника органу Бюро можуть залучатися представники інших державних органів (за згодою)¹⁵.

20 грудня 2017 р. прийнято Положення про Раду громадського контролю при Державному бюро розслідувань¹⁶, яке було затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 1086. Ним встановлено, що Рада громадського контролю при Державному бюро розслідувань є колегіальним консультативно-дорадчим органом, який утворюється відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» для забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань, що включає сприяння взаємодії Державного бюро розслідувань з різними інститутами громадянського суспільства і сприяння врахуванню Державним бюро розслідувань громадської думки під час виконання зазначеним Бюро покладених на нього завдань¹⁷. Це має вагомим значення для демократизації суспільства та підвищення особистої відповідальності кожної людини, долученої до важливих процесів у сфері боротьби зі злочинністю на найвищому державному рівні.

У межах виділення особливостей адміністративно-правових засад діяльності ДБР доцільно звернути увагу зауважити й на таку з них, як забезпечення позитивної ділової репутації, у тому числі за

допомогою внутрішнього контролю. Ця особливість полягає в тому, що, запобігаючи та протидіючи злочинам посадових осіб високого рівня, працівники ДБР повинні заодно дбати про авторитет і престижність Державного бюро розслідувань і не допускати, щоб репутацію органу було поставлено під сумнів.

Деталізація вказаної особливості відображена у ч. 3 та 4 ст. 24 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» і полягає в тому, що працівник Державного бюро розслідувань, якому стала відома інформація про протиправні дії чи бездіяльність іншого працівника Державного бюро розслідувань, зобов'язаний негайно повідомити про це Директора Державного бюро розслідувань та підрозділ внутрішнього контролю Державного бюро розслідувань. У разі виявлення інформації про можливе вчинення працівником Державного бюро розслідувань злочину, підрозділ внутрішнього контролю Державного бюро розслідувань негайно повідомляє про це Генерального прокурора чи його заступника.

Однією із засад діяльності ДБР є його цілеспрямованість, яка проявляється у тому, що ДБР покликане задовольняти потреби суспільства із розкриття та розслідування злочинів на найвищому рівні влади в межах своєї компетенції. Відповідно, у законодавчих рамках ДБР уповноважене відкривати провадження, передавати їх до суду, а вже далі суд повинен виносити вирок.

Важливою особливістю (засадою) функціонування ДБР є безперервність його діяльності, яка означає те, що відповідний орган реалізує свої завдання в межах компетенції на постійній основі за встановленими структурою та чисельністю. Державне бюро розслідувань є юридичною особою публічного права та здійснює свої повноваження безпосередньо і через територіальні органи. Для забезпечення виконання завдань Державного бюро розслідувань утворюються такі його територіальні управління: 1) територіальне управління, розташоване у місті Львові, що поширює свою діяльність на Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Тернопільську області; 2) територіальне управління, розташоване у місті Хмельницькому, що поширює свою діяльність на Вінницьку, Житомирську, Рівненську, Хмельницьку, Чернівецьку області; 3) територіальне управління, розташоване у місті Миколаєві, що поширює свою діяльність на Кіровоградську, Миколаївську, Одеську області; 4) територіальне управління, розташоване у місті Мелітополі, що поширює свою діяльність на Автономну Республіку Крим, Запорізьку, Херсонську області, місто Севастополь; 5) територіальне управління, розташоване у місті Полтаві, що поширює свою діяльність на Дніпропетровську, Полтавську, Сумську, Харківську області; 6) територіальне управління, розташоване у місті Краматорську, що поширює свою діяльність на Донецьку і Луганську області; 7) територіальне управління, розташоване у місті Києві, що поширює свою діяльність на місто Київ, Київську, Черкаську та Чернігівську області (ст. 9 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»)¹⁸. Ця структура вказує про те, що ДБР має стати всеукраїнським ефективним правоохоронним органом із можливістю негайного реагування та запобігання злочинності на найвищому рівні будь-якого регіону.

Таким чином, можна резюмувати, що до адміністративно-правових засад діяльності ДБР належать: 1) вузькоспеціалізованість; 2) аполітичність; 3) єдиноначальність у поєднанні з колективним способом реалізації окремих повноважень ДБР; 4) відкритість та прозорість; 5) забезпечення позитивної ділової репутації; 6) цілеспрямованість; 7) безперервність.

Вузькоспеціалізованість як адміністративно-правова засада діяльності ДБР полягає в тому, що Державне бюро розслідувань розв'язує виключно завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів, вчинених посадовими особами високого рівня відповідно до положень Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про Державне бюро розслідувань».

Аполітичність як адміністративно-правова засада діяльності ДБР проявляється в тому, що Бюро діє самостійно та незалежно від позиції суб'єктів політичної діяльності.

Єдиноначальність у поєднанні з колективним способом реалізації окремих повноважень ДБР передбачає, що основні керівні повноваження зосереджені в руках Директора ДБР.

Відкритість та прозорість як адміністративно-правова засада діяльності ДБР вказує на те, що Бюро долучає до участі громадськість, а також інформує суспільство про результати своєї роботи.

Забезпечення позитивної ділової репутації як адміністративно-правова засада діяльності ДБР означає, що кожен працівник ДБР своєю поведінкою повинен не завдавати шкоди авторитету Бюро та якнайкраще виконувати свої професійні обов'язки.

Цілеспрямованість як адміністративно-правова засада діяльності ДБР свідчить про те, що Бюро повинно досягати конкретні результати – розкривати та розслідувати злочини, вчинені посадовими особами високого рівня.

Безперервність як адміністративно-правова засада діяльності ДБР характеризується тим, що Бюро безперестанно реалізує свої завдання в межах визначеної законодавством компетенції.

¹ Проблеми реформування прокуратури : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квітня 2016 р.): у 2 т. / редкол.: Л.М. Москвич (голова), А.В. Лапкін, І.В. Юревич та ін. – Х. : Право, 2016. – Т. 1. – 224 с.

² Квач В.Ю. Створення Державного бюро розслідувань як частина реформи усіх силових структур / В.Ю. Квач // Черкаські правові читання : зб. тез та матеріалів учасників (м. Черкаси, 11 грудня 2015 р.) : уклад.: Обрусна С.Ю., Чернявський А.Л. / Черкаський навчально-науковий інститут ДВНЗ «Університет банківської справи». – Черкаси : КП ЧННІ ДВНЗ УБС, 2015. – С. 26–28.

³ Скулиш Є.Д. Проблемні питання створення Державного бюро розслідувань / Є.Д. Скулиш // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 4. – С. 205–215.

⁴ Цимбалюк В.І. Функція досудового слідства в повноваженнях Державного бюро розслідувань та Національного антикорупційного бюро / В.І. Цимбалюк // Право і Безпека. – 2014. – № 3. – С. 160–164.

⁵ Ципрюк І.В. Перспективи функціонування Державного бюро розслідувань як суб'єкта боротьби з організованою злочинністю / І.В. Ципрюк // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2016. – № 2 (99). – С. 177–186.

⁶ Шамара О.В. Державне бюро розслідувань як одна із новел Кримінального процесуального кодексу України / О.В. Шамара // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2015. – № 5. – С. 131–138.

⁷ Кримінальний процесуальний кодекс : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10. – С. 474. – Ст. 88.

⁸ Кримінальний процесуальний кодекс : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10. – С. 474. – Ст. 88.

⁹ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листопада 2015 № 794-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 6. – С. 5. – Ст. 55.

¹⁰ Труба Р.М. Єдиноначальність та погодження у реалізації окремих повноважень Директора Державного бюро розслідувань / Р.М. Труба // Підприємництво, господарство і право. – 2018. – № 5. – С. 236–237.

¹¹ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листопада 2015 № 794-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 6. – С. 5. – Ст. 55.

¹² Колодяжний М.Г. Світова практика участі громадськості у протидії злочинності / М.Г. Колодяжний // Вісник Національної академії правових наук України. – 2012. – № 3. – С. 273.

¹³ Голіна В.В. Громадськість у запобіганні і протидії злочинності: вітчизняний та міжнародний досвід : моногр. / В.В. Голіна. – Х. : Право, 2017. – С. 5.

¹⁴ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листопада 2015 № 794-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 6. – С. 5. – Ст. 55.

¹⁵ Про затвердження Типового порядку проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Державному бюро розслідувань : постанова КМУ від 20 грудня 2017 р. № 1069 // Офіційний вісник України. – 2018. – № 4. – С. 122. – Ст. 163.

¹⁶ Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань : постанова КМУ від 20 грудня 2017 р. № 1086 // Офіційний вісник України. – 2018. – № 7. – С. 13. – Ст. 266.

¹⁷ Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань : постанова КМУ від 20 грудня 2017 р. № 1086 // Офіційний вісник України. – 2018. – № 7. – С. 13. – Ст. 266.

¹⁸ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листопада 2015 р. № 794-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 6. – С. 5. – Ст. 55.

Резюме

Труба Р.М. Особливості діяльності Державного бюро розслідувань в Україні: адміністративно-правові засади.

У статті розкрито адміністративно-правові засади діяльності ДБР. Охарактеризовано особливості окремих напрямів діяльності ДБР. Виділено специфіку кожної з них та здійснено її теоретично-правовий аналіз.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, Державне бюро розслідувань, адміністративне законодавство, Директор Державного бюро розслідувань, державне управління.

Резюме

Труба Р.М. Особенности деятельности Государственного бюро расследований в Украине: административно-правовые основы.

В статье раскрыты административно-правовые основы деятельности ГБР. Охарактеризованы особенности отдельных функций деятельности ГБР. Выделено специфику каждой из них и осуществлен ее теоретико-правовой анализ.

Ключевые слова: административно-правовые основы, Государственное бюро расследований, административное законодательство, Директор Государственного бюро расследований, государственное управление.

Summary

Truba R. Features of the State Bureau of Investigations in Ukraine: Administrative and Legal Basis.

In the article the administrative and legal principles of the SBI activity is revealed. The features of separate directions of activity of SBI are characterized. The specifics of each of them are highlighted and its theoretical and legal analysis is carried out.

Key words: administrative and legal bases, State Bureau of Investigations, administrative legislation, Director of the State Bureau of Investigations, public administration.