ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

ЛИСАКОВСЬКИЙ Роман - старший оперуповноважений в особливо важливих справах відділу забезпечення Департаменту детективів із стратегічного захисту економіки Бюро економічної безпеки України

УДК 342.9
DOI 10.32782/NP.2022.4.29

Осуществлен анализ содержания принципов организации и деятельности Государственного бюро расследований, выделены их признаки. Классифицированы все принципы организации и деятельности Государственного бюро расследований на общие и специальные. Установлено правовое регулирование основных принципов организации и деятельности Государственного бюро расследований. Предложены изменения в систему принципов деятельности Государственного бюро расследований.

Ключевые слова: Государственное бюро расследований, принципы организации и деятельности, открытость и прозрачность деятельности, независимость и персональная ответственность, единоначалие.

Постановка проблеми

Проблематика протидії злочинності посідає одне з центральних місць у контексті належного функціонування усієї системи правоохоронних органів ще з моменту проголошення незалежності України. Відтак, було утворено Державне бюро розслідувань з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції. Вагому роль в організації та діяльності Державного бюро розслідувань відіграють принципи його організації та діяльності, оскільки саме вони є запорукою результативного функціонування даного правоохоронного органу, виступаючи керівними засадами даного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Питанням принципів діяльності правоохоронних органів загалом та Державного бюро розслідувань зокрема приділяють увагу представники української наукової спільноти, серед яких: С. М. Мельничук, А. Ю. Дворнікова, В. В. Сокуренко, О. В. Джафарова, В. Волоско, О. Ю. Дрозд, О. С. Гуцова, Л. Р. Наливайко, Н. М. Бакаянова, Р. Труба, Т. О. Рекуненко та інші.

Метою статті є аналіз принципів організації та діяльності Державного бюро розслідувань.

Виклад основного матеріалу дослідження

Слід зазначити, що етимологічно термін «принцип» походить від латинського «principium», що означає початок, основу, першоджерело. Цілком обґрунтованим видається позиція ряду правників, які підкреслюють, що під принципами слід розуміти основні засади, вихідні ідеї, положення, що відображають зміст права, його сутність і призначення в суспільстві, визначають спрямованість правового регулювання. Вони (принципи) поширюються на діяльність усіх суб'єктів права, служать основним орієнтиром усієї правотворчої, правозастосовної і правоохоронної діяльності державних органів [1, с. 119].

Зазначимо, що принципи права, які є орієнтирами для формування права, відобра-

жають його сутність і реально існуючі зв'язки в правовій системі. Як справедливо звертає увагу А. М. Колодій, принципи – це явища, що не тільки пов'язують право з політикою, економікою, духовним життям суспільства, а й забезпечують єдність різних, власне правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рядів, від яких узагалі залежить ефективність і якісне функціонування того чи іншого механізму правового регулювання. Більше того, дії з реалізації норм права утворюють механізм правового регулювання і мають самостійну сутність, самостійні принципи [2, с. 81].

Беручи до уваги зазначене, під принципами організації та діяльності Державного бюро розслідувань розуміємо керівні засади, основні ідеї, що визначають спрямованість організації та діяльності Державного бюро розслідувань.

Науковець О. Ю. Дрозд виділяє наступні ознаки принципів організації та діяльності Державного бюро розслідувань:

- об'єктивна зумовленість - принципи ураховують всі об'єктивні закономірності, імплементуючи їх у відповідні правові норми;

- нормативна визначеність;

- загальнообов'язковість;

- незаперечність та пряма дія;

- імперативний характер - будучи «найвищим» узагальненням права, принципи, відповідно, мають вищу силу по відношенню до будь-яких інших правових норм; саме принципи встановлюють основні напрями та перспективи подальшого розвитку правового забезпечення організації та діяльності ДБР, вони зумовлюють його розвиток та удосконалення, породжують виникнення та безпосередній розвиток нормативно-правових актів у зазначеній сфері;

- універсальний характер - принципи завжди закріплюються у вигляді «загальної формули», що в найбільш концентрованому вигляді визначає основні напрями правового регулювання, що дозволяє використовувати принципи за будь-яких умов й для вирішення цілої низки однорідних завдань;

- забезпеченість їх реалізації силою державного примусу;

- самостійність;

- системний характер - принципи не можуть існувати ізольовано, постійно взаємодіють між собою, розвивають і доповнюють один одного; порушення, невиконання чи зміна одного принципу обов'язково позначається на змісті інших принципів і на ефективності функціонування ДБР загалом [3, с. 161].

Система принципів організації і діяльності Державного бюро розслідувань закріплена статтею 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань». Зокрема, вказано, що Державне бюро розслідувань організовується і діє на засадах:

1) верховенства права;

2) законності;

3) справедливості;

4) неупередженості;

5) незалежності і персональної відповідальності кожного працівника Державного бюро розслідувань;

6) відкритості та прозорості діяльності Державного бюро розслідувань для суспільства та демократичного цивільного контролю, підзвітності і підконтрольності визначеним законом державним органам;

7) політичної нейтральності і позапартійності;

8) єдиноначальності у реалізації повноважень Державного бюро розслідувань [4]. З наведеного видається можливість їх класифікувати на дві групи: загальні та спеціальні. До загальних відносимо ті принципи, що характерні для діяльності усіх правоохоронних органів (принцип верховенства права, принцип законності, принцип справедливості, принцип неупередженості). До спеціальних належать ті принципи, що відображають специфіку організації та діяльності саме Державного бюро розслідувань (принцип незалежності і персональної відповідальності кожного працівника Державного бюро розслідувань, принцип відкритості та прозорості діяльності Державного бюро розслідувань для суспільства та демократичного цивільного контролю, підзвітності і підконтрольності визначеним законом державним органам, принцип єдиноначальності у реалізації повноважень Державного бюро розслідувань). Розглянемо їх детальніше з метою встановлення їх ролі у організації та діяльності Державного бюро розслідувань.

Принцип верховенства права закріплений статтею 8 Конституції України, відповідно до якої в Україні визнається і діє принцип верховенства права [5]. Варто звернути увагу й на Доповідь № 512/2009 Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) від 25-26 березня 2011 року, в якій детально наведено перелік обов'язкових елементів поняття «верховенство права», серед яких:

1) законність - означає, що приписів права слід неухильно дотримуватись; оскільки необхідна умова законності висувається до діяльності посадових осіб, то вона також вимагає, щоб посадові особи мали уповноваження на свої дії та діяли в межах наданих їм повноважень; передбачає, що жодна особа не може зазнати покарання, якщо вона не порушила раніше ухвалених приписів права, що вже набули чинності, та що за порушення закону має наставати відповідальність;

2) юридична визначеність - означає, що держава повинна зробити текст закону легко доступним. Вона також зобов'язана дотримуватись законів, які запровадила, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю. Передбачуваність означає, що закон має бути, за можливості, проголошений наперед - до його застосування, та має бути передбачуваним щодо його наслідків: він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість скерувати свою поведінку. Закон, яким надаються дискреційні повноваження певному державному органові, повинен вказати чітко і зрозуміло на обсяг такої дискреції;

3) заборона свавілля – означає, що хоча дискреційні повноваження є необхідними для здійснення всього діапазону владних функцій у сучасних складних суспільствах, ці повноваження не мають здійснюватись у свавільний спосіб [6, с. 178-179].

Принцип законності, будучи обов'язковим елементом поняття «верховенство права», також знайшов своє конституційне закріплення у статті 19, яка передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [5]. У такому разі вислів «законами України» необхідно розуміти у широкому сенсі, тобто як систему усіх існуючих юридичних актів. У іншому разі це означало б, що посадові і службові особи можуть порушувати вимоги щодо власної компетенції, сформульовані, скажімо, у підзаконних юридичних актах, наприклад у постановах Кабінету Міністрів України [7, с. 69].

Досить широко трактують принцип справедливості відомі дослідники цієї проблеми В. С. Самощенко і М. Х. Фарукшин, які вважають, що мірою справедливості в законі є відповідність його потребам суспільства, економічним та політичним закономірностям, а також моральним засадам. І головне, юридична відповідальність повинна бути справедливою та здійснюватися згідно із приписами й вимогами закону. Тому юридична норма справедливості в праві обмежена, звужується до поєднання принципу справедливості та принципу законності, хоча справедливість як для права, так і для закону можна вважати мірилом їх ефективності. Це означає, що право не повинно допускати юридичного свавілля, що спричинено недосконалими законами, а також ставати інструментом для реалізації інтересів певної групи людей, не повинно дозволяти одним наживатися за рахунок інших, не допускати незаконного збагачення тощо. Як вважає професор Т. Радько, для недопущення юридичного свавілля існує ефективний запобіжник, який реалізується завдяки нормам справедливості права [8, с. 127].

В юридичній літературі зміст вимоги неупередженості розуміється загалом однаково – через відкидання власної зацікавленості. Так, на думку Д. Гаврилова, неупередженість особи, яка здійснює тлумачення, полягає в її внутрішній свободі від упередженості, здатності здійснювати самоконтроль, формулювати й долати сумніви, пов'язані з необхідністю уникнення односторонності в оцінці обставин справи [9, с. 81]. Беручи до уваги зазначене, у практичній діяльності Державного бюро розслідувань принцип неупередженості розуміємо як реалізацію передбачених законодавством функцій, відкидаючи власні вподобання, переконання, зацікавленість, вплив чи вигоду.

Важливу роль в ефективності діяльності Державного бюро розслідувань відіграє принцип незалежності і персональної відповідальності кожного працівника Державного бюро розслідувань. У даному контексті заслуговує уваги позиція В. В. Сидорчука, що процесуальна незалежність слідчого – це регламентована законом, процесуальна діяльність слідчого, яка передбачає змогу протидіяти незаконному впливу, тиску або втручанню в законну діяльність слідчого, який реалізує покладені на нього повноваження з метою реалізації завдань кримінального провадження або можливість протидії (апеляції) на дії осіб, від яких існує процесуальна залежність і в діях, яких вбачається протидія покладеним на слідчого повноваженням щодо реалізації завдань кримінального провадження [10, с. 546].

Розглядаючи систему принципів досудового розслідування, В.К.Волошина зазначає, що практичне здійснення принципу одноосібності в розслідуванні не тільки забезпечує персональну відповідальність слідчого за всі дії і рішення, прийняті в ході розслідування, але і створює умови для того, щоб дії, пов'язані з встановленням істини, замикалися на слідчому. Слідчий зосереджує всю інформацію по справі, осмислює її і будує відповідні висновки. Тільки при індивідуальній відповідальності слідчого за провадження по справі забезпечується планомірність у вивченні фактів, формується відповідна дійсність картини події [11, с. 947].

Прозорість у діяльності Державного бюро розслідувань забезпечується тим, що Державне бюро розслідувань через засоби масової інформації, на своєму офіційному вебсайті та в інших формах регулярно інформує суспільство про свою діяльність, зокрема:

1) готує та оприлюднює не пізніше 1 квітня в загальнодержавних друкованих засобах масової інформації та на своєму офіційному веб-сайті звіт про свою діяльність за минулий рік, передбачений статтею 23 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»;

2) оприлюднює та надає інформацію на запити в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації»;

3) оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті звіти за конкретними запитами, у тому числі із зазначенням причин, через які певні заходи не були вжиті;

4) оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті інформацію про призначення та звільнення працівників Державного бюро розслідувань;

5) оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті інформацію про хід розслідування проваджень, у тому числі інформацію про оголошення про підозру, спрямування провадження до суду чи його закриття тощо [4]. Переконані, що саме прозорість та відкритість є ключовими стратегічними елементами для ефективної організації, діяльності та взаємодії Державного бюро розслідувань, а також підвищує рівень довіри громадян до правоохоронних органів.

Крім того, для забезпечення цивільного контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань функціонує Рада громадського контролю при Державному бюро розслідувань. Згідно із пунктом 5 Положення про Раду громадського контролю при Державному бюро розслідувань, затвердженого Указом Президента України № 42/2020 від 5 лютого 2020 року, Рада для виконання покладених на неї завдань:

1) заслуховує інформацію про діяльність, виконання планів і завдань Державного бюро розслідувань;

2) розглядає звіти Державного бюро розслідувань і затверджує свій висновок щодо них;

3) готує та подає Державному бюро розслідувань пропозиції щодо організації та проведення консультацій з громадськістю, бере участь у таких консультаціях [12].

Загалом зазначимо, що політична нейтральність та позапартійність державного службовця полягає в тому, що державний службовець під час провадження службової діяльності повинен об'єктивно і неупереджено виконувати законні накази (розпорядження) осіб, яким він підпорядкований, незалежно від партійної приналежності цих осіб та своїх особистих переконань; державний службовець не може демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії, що будь-яким способом можуть засвідчувати його особливе ставлення до певних політичних сил, партій чи блоків; не має права

утворювати політичні партії, блоки та бути їх членом. Крім того, державному службовцеві забороняється організовувати і брати участь у страйках та агітації (крім випадку, передбаченого ч. 4 ст.10 Закону України «Про державну службу» [13]. У контексті діяльності Державного бюро розслідувань даний принцип означає, що його працівники повинні уникати вчинення дій, які б свідчили про політичні вподобання чи особливе ставлення до політичних сил, партій чи блоків, а також заборону бути їх членом.

Щодо принципу єдиноначальності у реалізації повноважень Державного бюро розслідувань зауважимо, що досить влучно виокремлює його елементи (ознаки) Р. Труба. Зокрема, до них належать: оперативність, безпосередність та персональність у прийнятті управлінських рішень, що означають:

- 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 в тому, що керівник особисто готує проект відповідного рішення, затверджує його, а також контролює стан виконання цього рішення;

- персональний характер управлінських рішень вказує на юридичну відповідальність керівника за наслідки прийнятого ним рішення [14, с. 235].

Коментуючи закріплені законодавчо принципи, відмітимо їх вагому роль у позиціонуванні Державного бюро розслідувань як ефективного правоохоронного органу. Разом з тим, співпрацюючи з іншими правоохоронними органами, необхідна їх деталізація та удосконалення. У даному контексті згадаємо про Правила професійної етики працівників Державного бюро розслідувань, затверджені Наказом Державного бюро розслідувань № 30 від 16 січня 2021 року, відповідно до Рішення Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань від 15 січня 2021 року, оскільки вони додатково на підзаконному рівні містять принципи професійної етики працівників Державного бюро розслідувань. Йдеться про наступні принципи:

- принцип утримання від виконання незаконних наказів та вказівок;

- принцип професіоналізму;

- принцип доброчесності;

- принцип конфіденційності;

- принцип недопущення конфлікту інтересів;

- принцип недопущення проявів корупції;

- принцип дисциплінованості [15].

Разом з тим, звернемо увагу на той факт, що у законодавстві України не закріплений принцип співпраці Державного бюро розслідувань з іншими правоохоронними органами. Однак, наявність та дотримання цього принципу є однією з умов підвищення ефективності діяльності суб'єктів протидії злочинності. Тому пропонуємо внести зміни до частини 1 статті 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», доповнивши перелік основних засад організації та діяльності Державного бюро розслідувань співпрацею Державного бюро розслідувань з іншими правоохоронними органами.

Висновки

Досліджуючи принципи організації та діяльності Державного бюро розслідувань, встановлено, що їх система складається із загальних та спеціальних принципів і закріплена на законодавчому рівні. Крім того, у діяльності працівників Державного бюро розслідувань вагомі місце посідають принципи професійної етики, що логічно доповнюють законодавчу систему. Однак, встановлено відсутність принципу співпраці Державного бюро розслідувань з іншими правоохоронними органами, що виступає важливою передумовою результативної діяльності даного правоохоронного органу. Відтак, запропоновано зміни до спеціального закону з метою покращення виконання завдань Державним бюро розслідувань.

Література

1. Сокуренко В. В. Принципи правоохоронної діяльності Національної поліції України. Вісник ХНУВС. № 4 (75), 2016. С. 118-124.

2. Джафарова О. В. Принципи дозвільної діяльності правоохоронних органів України. Право і безпека. № 4 (36), 2010. С. 80-84.

АНОТАЦІЯ

Здійснено аналіз змісту принципів організації та діяльності Державного бюро розслідувань, виокремлено їх ознаки. Класифіковано усі принципи організації та діяльності Державного бюро розслідувань на загальні та спеціальні. Встановлено правове регулювання основних засад організації та діяльності Державного бюро розслідувань. Запропоновано зміни до системи принципів діяльності Державного бюро розслідувань.

Ключові слова: Державне бюро розслідувань, принципи організації та діяльності, відкритість та прозорість діяльності, незалежність і персональна відповідальність, єдиноначальність.

3. Дрозд О. Ю. Поняття та класифікація основних принципів діяльності Державного бюро розслідувань. Науковий вісник публічного та приватного права. Випуск 1, 2020. С. 158-163.

4. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text

5. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

6. Головатий С. Верховенство права (правовладдя): як його тлумачить Венеційська Комісія. Право України. № 10, 2011. С. 154-184.

7. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

8. Яковенко М. Справедливість як елемент права. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: Юридичні науки. 2019. Вип. 22. С. 123-129.

9. Прийма С. В. Неупередженість як основна вимога принципу справедливості тлумачення права. Pravna veda a prax: vyzvy modernych europskych integracnych procesov : zb. prispevkov z medzinar. vedeckej konf. (27–28 novembra 2015). Vydal ; Bratislava, 2015. С. 81–84.

10. Сидорчук В.В. Поняття, ознаки та види процесуальної незалежності слідчого. Юридичний науковий електронний журнал. № 4, 2021. С. 544-547.

11. Волошина В. К. Система принципів досудового розслідування. Актуальні проблеми держави і права. 2004. Вип. 22. С. 944-948.

12. Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань: Указ Президента України від 05.02.2020 р. № 42/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/42/2020#Text

13. Політична неупередженість та нейтральність. Головне управління Держгеокадастру у Чернівецькій області: веб-сайт. URL: https://chernivetska.land.gov.ua/politychna-neuperedzhenist-ta-neitralnist/

14. Труба Р. Єдиноначальність та погодження в реалізації окремих повноважень Директора Державного бюро розслідувань. Підприємництво, господарство і право. № 5, 2018. С. 233-237.

15. Наказ Державного бюро розслідувань № 30 від 16.01.2021 р. «Про введення в дію Правил професійної етики працівників Державного бюро розслідувань», затверджений Рішенням Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань від 15.01.2021 р. URL: https://dbr.gov.ua/assets/files/kodeks-etiki/doc015.PDF

Lysakovs'kyy R.

PRINCIPLES OF THE ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATIONS

An analysis of the content of the principles of organization and activity of the State Bureau of Investigations is carried out, and their characteristics are identified. All principles of organization and activity of the State Bureau of Investigations into general and special are classified. The legal regulation of the basic principles of organization and activity of the State Bureau of Investigations are established. Changes to the system of activity principles of the State Bureau of Investigations are proposed.

Keywords: the State Bureau of Investigations, principles of organization and activity, openness and transparency of activity, independence and personal responsibility, single leadership.