МІСЦЕ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

ПОМАЗАН Олексій Олександрович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2024.3.61

Доведено, що ДБР – це державний правоохоронний орган який має на меті охорону та захист проголошених соціальних цінностей, державних і суспільних інтересів, зміцненням режиму правової законності та підтримкою суспільної злагоди шляхом протидії злочинності у сфері публічної влади та несення військової служби.

Відмічено, що ДБР як правоохоронний орган опікується: а) питаннями забезпечення законності у сфері публічної влади. Дані питання є у віданні не лише ДБР, однак особливістю компетенції останнього є те, що воно здійснює свою правоохоронну діяльність по відношенню до публічних службовців, які мають особливо відповідальне становище; б) основним обсягом питань щодо забезпеченням законності у сфері несення військової служби.

Узагальнено, що ДБР є органічною та дуже важливою ланкою національної правоохоронної системи, формування якої стало важливим етапом удосконалення інструментарію забезпечення законності діяльності публічних службовців, зокрема тих, які займають особливо відповідальне становище. У багатьох аспектах свого правового статусу ДБР подібне до інших суб'єктів правоохоронної діяльності, втім воно все ж таки має ряд особливостей, які характеризують специфіку його суспільного призначення.

Ключові слова: Державне бюро розслідувань, адміністративно-правовий статус, правоохоронний орган.

Постановка проблеми

Процес створення Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) був досить тривалим та непростим, що було обумовлено: відсутністю відповідного політичного консенсусу та політичної волі; прагненням органів виконавчої гілки влади та президентської вертикалі здійснювати вирішальний керівний вплив на ДРБ; небажанням інших правоохоронних органів, зокрема, прокуратури, позбавлятися частини своїх повноважень. Втім, зрештою, такі важливі та вкрай необхідні кроки у напрямку вдосконалення вітчизняної правоохоронної системи шляхом позбавлення деяких існуючих правоохоронних органів (прокуратури, Національної поліції, СБУ) частини їх повноважень, що не є для них властивими, враховуючи головне цільове призначення цих суб'єктів, та передання зазначених повноважень новому правоохоронному органу – ДБР, спеціально створеному для їх ефективної реалізації. Для того, щоб зрозуміти місце ДБР в українському правоохоронному механізмі та особливості цього суб'єкта, перш за все слід звернутися до вивчення змісту його суспільної місії.

Стан дослідження

Окремі проблемні аспекти, присвячені діяльності Державного бюро розслідувань неодноразово потрапляла у поле зору різних науковців. Зокрема, вказаному питанню приділяли увагу: К. В. Антонов, Р.Ю. Курепін, А.М. Максимович, А.А. Русецький,

В.М. Старченко, В.І. Фелик та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість теоретичних здобутків, в науковій літературі недостатньо опрацьованим є питання місця Державного бюро розслідувань у системі суб'єктів правоохоронної діяльності.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб встановити місце Державного бюро розслідувань у системі суб'єктів правоохоронної діяльності. Досягнення вказаної мети обумовлює необхідність вирішення наступних завдань: здійснити аналіз норм чинного законодавства, яке регулює діяльність ДБР; розкрити правозастосовну практику щодо роботи Бюро.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в роботі дістав подальшого опрацювання теоретичний підхід до визначення місця Державного бюро розслідувань у системі суб'єктів правоохоронної діяльності.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження зауважимо, що місія – це фундаментальне призначення організації. Вона визначає ідентичність і напрям діяльності певної компанії чи організації. Місія — це те, чому організація існує, і який вона хоче зробити вплив на світ [1]. Отже, місія ДБР – це головна мета цього суб'єкта, яка виражає сутність суспільного призначення цього органу публічної влади, специфіку його місця та ролі у системі правоохоронних органів. Місія відображає те, на що спрямовуються зусилля та ресурси, які цінності та принципи при цьому є основоположними (відправними, базисними). У загальному вигляді місія ДРБ викладена у чинному Законі України «Про Державне бюро розслідувань», де закріплено, що цей суб'єкт є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції [2]. Але, на нашу думку, наведене визначення ДРБ не розкриває особливостей його суспільної місії, адже в ньому наводяться особливості притаманні й іншим суб'єктам правоохоронної системи. Із законодавчого визначення ДБР слідує лише те, що цей суб'єкт опікується питаннями кримінологічної безпеки в державі, однак такий підхід не надає уявлення про особливість ролі та місця цього суб'єкта у механізмі забезпечення зазначеної безпеки. Кримінологічна безпека, відмічає Т.М. Мельничук, може розглядатися і як мета, і як засіб (забезпечення) її досягнення в загальній системі соціально-правового контролю над злочинністю. Проміжними ж цілями кримінологічної безпеки є захист (охорона) від загроз криміногенного характеру на рівні об'єктивної дійсності та суб'єктивного сприйняття стану безпеки. Що стосується об'єктивної дійсності, то довгий час кримінологічна політика держави, слушно наголошує правознавець, уособлювалась завданням «боротьби зі злочинністю» та залежала від політичної персоніфікованої волі, а діяльність правоохоронних органів спрямовувалась не на вирішення кримінальних конфліктів, а на максимальне виявлення і реєстрацію правопорушень. Причому «робота на показники» ставала провідною метою та критерієм ефективності кримінальної юстиції. Питання про якість функціонування правоохоронної системи – збільшення кількості зареєстрованих злочинів у звітний період (активніше працюють співробітники) чи все-таки їх зменшення (вдалося стабілізувати криміногенну ситуацію) – залишалося риторичним. Концепція кримінологічної безпеки враховує значимість профілактичної діяльності щодо зменшення кількості вчинюваних злочинів, тим не менш покликана забезпечити охорону суспільства від розширеного самовідтворення злочинів, зменшення їх рецидивонебезпечності та головне гарантування максимального усунення суспільно шкідливих наслідків [3, с.136]. С. А. Мозоль, досліджуючи проблематику забезпечення кримінологічної безпеки, доходить висновку, що її можна визначити у широкому та вузькому розумінні. У широкому сенсі вона є порядком та умовою життєдіяльності соціальної системи, що відзначається доброякісністю здійснення її саморегулятивних функцій. Водночас це і спроможність цієї системи за наявності зовнішніх і внутрішніх кримінальних

впливів підтримувати константний, стійкий стан і вирішувати питання безпеки життєвих процесів у суспільстві. У вузькому сенсі кримінологічна безпека характеризує такий стан, за якого надійно захищено всі життєво важливі інтереси країни (нації), до мінімуму знижено реальні та потенційні кримінальні загрози й найкращим чином забезпечуються можливості прогресивного розвитку особи, суспільства та держави [4, с.9]. Отже кримінологічна безпека та її забезпечення – це складна система, яка включає і особистість, і державу та суспільство, які діють як безпосередньо, так і через відповідні інститути. Кожен з елементів цієї системи перебуває у певній взаємодії з іншими і виконує відведену цьому роль. З цього приводу варто відмітити позицію, яку висловлює С. А. Мозоль, що сутність феномену кримінологічної безпеки полягає у стабільному транзиті соціальної матерії в системі «особистість-суспільство-держава-цивілізація», який: 1) відбувається тільки на правовій основі; 2) з'являється тільки внаслідок діяльності спеціально уповноважених міждержавних, національних і внутрішньодержавних органів по захисту від внутрішніх та зовнішніх кримінальних небезпек і загроз з одночасним гарантуванням реалізації основних прав і свобод особи та суспільства й законних інтересів держави [4, с.9].

На офіційному веб-сайті ДБР зазначається, що місія бюро – це встановлення справедливості у суспільстві шляхом незалежного та всебічного розслідування злочинів задля притягнення винних до відповідальності, незважаючи на їхні посади, зв'язки та ресурси. При цьому акцентується увага на тому, що свою правоохоронну діяльність ДБР здійснює по відношенню до осіб, які наділені значною публічною владою, а також які вчинили військові злочини [5]. Такий підхід до розуміння місії ДБР вже є більш змістовним. З огляду на зазначене, ми можемо дійти висновку, що ДБР – це державний правоохоронний орган діяльність якого спрямована на охорону та захист проголошених соціальних цінностей, державних і суспільних інтересів, зміцненням режиму законності та підтримкою суспільної злагоди шляхом протидії злочинності у сфері публічної влади та несення військової служби.

Враховуючи зміст суспільної місії ДБР, можемо виокремити наступні особливості цього органу держави у системі суб'єктів правоохоронної діяльності.

По-перше, це особливий правовий статус ДБР, як нещодавно утвореної державної інституції. І. С. Ковальчук справедливо відмічає, що утворення Державного бюро розслідувань має велике правове значення для суспільства. Створення даного органу говорить про прагнення перемогти злочинність яка вчиняються посадовими особами вищих органів державної влади та правоохоронних органів України. Утвердження правових і демократичних засад у суспільстві залежить від того, на скільки ефективною та успішною буде діяльність ДБР, а неодмінною основою функціонування має бути прогресивне законодавство [6, с.224]. Однак з іншого боку, існування такого органу породжує й бажання у представників владної верхівки контролювати його діяльність, при цьому йдеться не про демократичний та правовий контроль, який є необхідною умовою забезпечення належного функціонування будь-якої публічної структури, а про можливість використовувати ресурси цього правоохоронного органу як інструмент тиску задля вирішення власних (особистих, групових) інтересів. ДБР, було створене як орган центральної виконавчої влади, однак такий підхід до врегулювання статусу нового правоохоронного органу одразу ж зазнав цілком справедливої критики, адже за таких умов досить складно забезпечити реальну незалежність та неупередженість ДБР, яке відповідно до Закону має боротися із посадовою злочинністю, зокрема у тій системі, до якої цей орган власно і належить. Саме тому, з метою удосконалення правового статусу ДБР та посилення гарантій його незалежності із законодавчого визначення ДБР була виключена вказівка на приналежність цього органу до виконавчої гілки влади (як, наприклад, присутня у Законах України «Про Національну поліцію» чи про «Національне антикорупційне бюро»). У цьому сенсі ДБР стає ближчим до СБУ чи прокуратури України, у профільних законах про

які прямо не закріплюється приналежність цих державних правоохоронних органів до жодної із гілок влади. Після внесення змін у Закон України про ДБР останнє стало ближче до президентської вертикалі, аніж урядової, оскільки саме Глава української держави визначає організаційну структуру цього суб'єкта правоохоронної діяльності, а також призначає на посаду та звільняє із неї Директора ДБР. Інформація, яка стосується умов конкурсних процедур та висвітлення їх перебігу, також публікується на офіційній президентській веб-сторінці. Роботу та організаційно-технічне забезпечення Конкурсної комісії та її членів забезпечує орган, що здійснює забезпечення діяльності Президента. До того ж Президент України є одним із ключових суб'єктів контролю за ефективністю діяльності ДБР [2]. Отже специфіка законодавчого врегулювання діяльності ДБР наразі дещо ускладнює однозначну ідентифікацію цього державного органу, який з одного боку є представником виконавчої гілки влади (принаймні він був створений як такий), а з іншого – важливі організаційні аспекти діяльності ДБР та його підзвітність свідчать про наближеність цього суб'єкта правоохоронної діяльності до владної вертикалі Президента України.

По-друге, специфіка призначення очільника системи ДБР, якого призначає на посаду (як власне і звільняє) Президент України, однак робить він це не у довільній формі, керуючись лише власними переконаннями та уподобаннями, а в наслідок проведення відповідної процедури, яка має конкурсний характер, і саме на підставі результатів конкурсної процедури Конкурсна комісія робить Президенту України відповідне подання про призначення на посаду Директора ДБР. З метою забезпечення об'єктивності та неупередженості конкурсного відбору на посаду Директора ДБР, до складу зазначеної Комісії долучаються представники від Глави держави, законодавчої та виконавчої гілок влади. Так, згідно із законом до складу Конкурсної комісії входять: 1) три особи, визначені Президентом України; 2) три особи, визначені Верховною Радою України за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать організація та діяльність органів досудового розслідування; 3) три особи, визначені Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних організацій, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання і протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України [2]. Перелік таких міжнародних організацій визначає Міністерство закордонних справ України не пізніше ніж за три місяці до завершення строку повноважень Директора Державного бюро розслідувань або протягом семи робочих днів з дня дострокового припинення його повноважень (звільнення) у порядку, встановленому цим Законом. Кожна така міжнародна організація протягом п'яти робочих днів може запропонувати Кабінету Міністрів України не більше трьох кандидатів до складу Конкурсної комісії або погодити пропозицію спільного списку кандидатів до складу Конкурсної комісії. Рішення про визначення членів Конкурсної комісії приймається на відкритому засіданні Кабінету Міністрів України не пізніше ніж через 14 днів з дня надходження пропозицій міжнародних організацій [2].

По-третє, специфіка предмету відання ДБР. Створення Державного бюро розслідувань, слушно відмічають Ю.В. Гаруст та В.І. Мельник, – далекоглядний політичний, інституціональний та правовий крок до формування потужного централізованого органу, наділеного правоохоронними функціями. Реалізація таких функцій здійснюється відносно широкого спектру злочинних дій, віднесених до підслідності вказаного суб'єкту. Цей орган також відіграє вагому роль у питанні забезпечення економічної безпеки держави. Адже наслідки від вчинення більшості окремих злочинних діянь посадовими особами, які наділені спеціальним статусом і, як правило, мають глибокі знання у певній державно-управлінській, правоохоронній, судовій та інших владних сферах правовідносин, можуть мати ще більш значні деструктивні для економіки країни ризики, аніж від протиправних дій майже всіх пересічних громадян. Тому очевидно, що вказаний орган є одним із суб'єктів забезпечення економічної складової державної безпеки і відіграє важливу роль у цьому

процесі. Це мотивує доцільність включення його до групи правоохоронних органів, уповноважених протидіяти економічній злочинності, а також обумовлює потребу дослідження його адміністративно-правового статусу саме як суб'єкта забезпечення економічної безпеки держави [7, с.128-129]. Р.Ю. Курепін у своїх дослідженнях зауважує на тому, що однією із особливосте й ДБР як елементу системи правоохоронних органів є те, що воно має вузькоспеціалізовану правоохоронну спрямованість. Разом із цим, важливість діяльності бюро в середині цієї системи пов'язана з важливістю тієї ролі, яку воно виконує щодо забезпечення нормального функціонування державно-владного апарату. Означене зумовлено тим, що діяльність Державного бюро розслідувань охоплює здійснення широкого спектру правоохоронних функцій (запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень) щодо визначеного законодавством вузького кола суб'єктів, які мають великий вплив на політичні, соціальні, економічні та інші елементи національної безпеки країни [8, с.215]. Отже, ДБР як правоохоронний орган опікується: а) питаннями забезпечення законності у сфері публічної влади. Дані питання є у віданні не лише ДБР, однак особливістю компетенції останнього є те, що воно здійснює свою правоохоронну діяльність по відношенню до публічних службовців, які мають особливо відповідальне становище; б) основним обсягом питань щодо забезпечення законності у сфері несення військової служби.

По-четверте, контроль за діяльністю ДБР здійснюється Президентом та Верховною Радою України, а також Радою громадського контролю з боку громадянського суспільства. У питанні здійснення парламентського контролю особлива роль відводиться парламентському комітету, у сфері відання якого знаходяться питання правоохоронної діяльності. Порядок та форми здійснення зазначеного контрою визначаються Конституцією та законами України. Наразі зауважимо, що багатовекторний контроль за діяльністю ДБР є важливою гарантією законності та прозорості діяльності цього правоохоронного органу. Крім того, такий підхід зменшує можливості маніпулювання ДБР, тиску на нього з метою використання його ресурсів у власних інтересах з боку посадових осіб вищих рівнів.

Висновки

Резюмуючи вище викладене, можемо дійти до висновку, що ДБР є органічною та дуже важливою ланкою національної правоохоронної системи, формування якої стало важливим етапом удосконалення інструментарію забезпечення законності діяльності публічних службовців, зокрема тих, які займають особливо відповідальне становище. У багатьох аспектах свого правового статусу ДБР подібне до інших суб'єктів правоохоронної діяльності, втім воно все ж таки має низку особливостей, які характеризують специфіку його суспільного призначення.

Література

1. Коваль О. Візія, місія, стратегія: тлумачимо популярні терміни / Олена Коваль / Освіторія. URL: https://osvitoria.media/experience/viziya-misiya-strategiya-tlumachymo-populyarni-terminy/

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

3. Мельничук Т. В. Кримінологічна безпека: сутність та концептуальне обґрунтування / Т. В. Мельничук // Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 60. С. 132-138. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_60_21

4. Мозоль, С. А. Кримінологічна безпека в Україні: феномен та наукові засади забезпечення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук (докт. наук) : 12.00.08 / С. А. Мозоль ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. - 34 с.

5. Місія та цінності / Державне бюро розслідувань. URL: https://dbr.gov.ua/misiya-ta-cinnosti

6. Ковальчук І. С. Особливості правового статусу Державного бюро розслідувань / Держава та регіони. Серія: Право, 2020 р., № 4 (70), С.221-225. DOI: https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.4.36

SUMMARY

It is proven that the State Bureau of Investigation is a state law enforcement agency that aims to protect and defend proclaimed social values, state and public interests, strengthen the legality regime and maintain social harmony by combating crime in the sphere of public power and military service.

It is noted that the State Bureau of Investigation as a law enforcement agency deals with: a) issues of ensuring legality in the sphere of public power. These issues are not the sole responsibility of the State Bureau of Investigation, but a feature of the latter's competence is that it carries out its law enforcement activities in relation to public servants who hold a particularly responsible position; b) the main scope of issues related to ensuring legality in the sphere of military service.

It is summarized that the State Bureau of Investigation is an organic and very important link in the national law enforcement system, the formation of which has become an important stage in improving the tools for ensuring the legality of the activities of public servants, in particular those who hold a particularly responsible position. In many aspects of its legal status, the State Bureau of Investigation is similar to other law enforcement entities, however, it still has a number of features that characterize the specifics of its public purpose.

Keywords: State Bureau of Investigation, administrative and legal status, law enforcement agency.

7. Гаруст Ю. В., Мельник В. І. Правоохоронні органи на захисті економічної безпеки України: адміністративно-правовий аспект: монографія. Суми : видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2019. 256 с.

8. Курепін, Р. Ю. До характеристики місця та особливостей Державного бюро розслідувань у системі правоохоронних органів України / Курепін Роман Юрійович // Наше право. 2021. № 2. С. 211-216. DOI: https://doi.org/10.32782/NP.2021.2.31.