

## АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ УКРАЇНИ

### CURRENT DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION IN UKRAINE

Моїсєєв М.С., к.ю.н.,  
асистент кафедри адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки  
Навчально-науковий інститут права  
Сумського державного університету

Стаття присвячена дослідженню актуальних напрямів удосконалення адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України, оскільки бюро є порівняно новим суб'єктом у правоохоронній системі держави, формування якого продовжується, а низка питань потребує конкретизації. Досягнення поставленої мети, завдань дослідження уможливили загальнонаукові і спеціальні методи наукового пізнання.

Центральним методом дослідження став метод критичного аналізу, що дозволив критично оцінити сучасний стан визначення адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України. З'ясовано, що на сьогодні потребує конкретизації перелік підслідних бюро кримінальних правопорушень одночасно за суб'єктною та предметною підслідністю. Наголошено на відсутності правового регулювання взаємодії Державного бюро розслідувань України з іншими правоохоронними органами, у зв'язку з чим запропоновано розробити інструкцію, яка б визначала засади, форми, напрями взаємодії і порядок їх реалізації.

Сформульовано пропозицію щодо доповнення змісту Закону України «Про Державне бюро розслідувань» принципом взаємодії Державного бюро розслідувань України з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадянами, їх об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями, який на сьогодні відсутній у переліку принципів діяльності бюро.

З'ясовано, що конкурсний відбір кандидатів на посади в Державному бюро розслідувань України ще не завершено, що ставить під сумнів здатність бюро якісно виконувати свої завдання. Розглянуто особливості підготовки та підвищення кваліфікації співробітників органів Польщі, США, подібних за повноваженнями до Державного бюро розслідувань України.

Зроблено висновок про необхідність розробки програми підготовки та підвищення кваліфікації співробітників Державного бюро розслідувань України. Обґрунтовано доцільність подання керівництвом щорічного плану діяльності Державного бюро розслідувань України.

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

The article is devoted to the research of current directions of improvement of the administrative and legal status of the State Bureau of Investigation of Ukraine, since the bureau is a relatively new subject in the law-enforcement system of the state, formation of which is still ongoing and a number of issues need clarification. The use of general scientific and special methods of scientific knowledge made it possible to achieve the goals and objectives of the study. The main method of research was the method of critical analysis, which allowed to critically evaluate the current state of determining the administrative and legal status of the State Bureau of Investigation of Ukraine.

It has been found that the list of criminal offenses for which the bureau conducts pre-trial investigation in both subjective and substantive jurisdiction needs to be specified today. It is emphasized that there is no legal regulation of interaction of the State Bureau of Investigation of Ukraine with other law enforcement agencies, and therefore it is proposed to develop an instruction that would define the principles, forms, directions and the procedure of interaction.

The proposal to supplement the content of the Law of Ukraine "On the State Bureau of Investigation" by the principle of interaction of the State Bureau of Investigation of Ukraine with other state bodies, local self-government bodies, citizens, their associations, enterprises, institutions, organizations is formulated. It has been found out that the competitive selection of candidates for posts at the State Investigation Bureau of Ukraine has not been completed yet, which casts doubt on the ability of the bureau to perform its tasks qualitatively.

The conclusion was made about the need to develop a program of training and advanced training of employees of the State Bureau of Investigation of Ukraine. The expediency of submission the annual plan of activity of the State Bureau of Investigation of Ukraine is substantiated.

**Key words:** status, administrative and legal status, State Bureau of Investigation.

Враховуючи останні зміни в правоохоронній системі держави Державне бюро розслідувань України (далі – ДБР) – це новий державний правоохоронний орган, на який покладено завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції [1]. Водночас діяльність правоохоронних структур із подібними повноваженнями – не нова для зарубіжних держав. Попередній аналіз норм Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 і положень наукової доктрини ДБР свідчить про наявність окремих недоліків у діяльності ДБР, обумовлених як прогалинами у правовому регулюванні здійснення ним завдань і функцій, так і безпосередньо роботою співробітників ДБР. Зважаючи на це, доцільно сформулювати пріоритетні напрями удосконалення адміністративно-правового статусу ДБР.

У першу чергу автор пропонує звернути увагу на передумови ефективної діяльності правоохоронних структур, у тому числі ДБР. Так, за О.Г. Усатим, необхідною є реалізація низки системних заходів: 1) забезпеченість правоохоронної структури професійними кадрами, а також

здійснення постійного моніторингу діяльності підрозділів внутрішнього контролю з метою запобігання тиску на співробітників, запобігання призначенням на посади всупереч передбаченим законом процедурам; 2) належне фінансування та матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронної інституції структури; 3) запровадження нових форм, прийомів, методів аналізу протидії та боротьби з кримінальними правопорушеннями, підслідними правоохоронній структурі, розробка концепції її діяльності; 4) налагодження взаємодії як з правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування в межах держави, так і зарубіжних держав; 5) дослідження досвіду діяльності правоохоронних органів і структур зарубіжних держав; 6) розробка нової ідеології та критеріїв оцінки ефективності виконання правоохоронною структурою своїх завдань; 7) оптимальна організаційно-штатна структура правоохоронної структури та постійне її вдосконалення відповідно до потреб розвитку держави; 8) сприяння здійсненню контролю за діяльністю правоохоронної структури усіма зацікавленими суб'єктами: влада, громадськість, міжнародні інституції тощо [2].

На думку В.В. Комашко, для успішного функціонування ДБР необхідно забезпечити: а) структурну незалежність; б) підзвітність як керівництву держави, так і громадськості; в) забезпечення правової основи діяльності ДБР, розробку та прийняття внутрішніх нормативних актів; г) визначення виключної компетенції; г) забезпечення адекватного фінансування за рахунок бюджетних коштів та надання можливості ДБР самостійно формувати та використовувати свій бюджет; д) визначення внутрішньої організаційної структури; е) розробка критеріїв оцінювання діяльності; є) розробка спеціальної програми підготовки та підвищення кваліфікації співробітників ДБР [3, с. 137].

О.Г. Усагій не звертає увагу на таку передумову ефективного функціонування правоохоронних структур, у тому числі ДБР, як конкретизація їх повноважень у нормативно-правових актах. Якщо говорити про правоохоронні органи, які здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, то має бути чітко визначена їх підслідність. Аналіз змісту ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) свідчить про те, що, якщо порівнювати підслідність різних органів досудового розслідування, очевидно, що основою для визначення підслідності ДБР є персональна підслідність. Така ситуація, на думку автора, ставить перед співробітниками ДБР досить високі вимоги до їх професійної кваліфікації, адже перелічені в ст. 216 КПК України суб'єкти можуть скоювати абсолютно різні за характером кримінальні правопорушення, а співробітники відповідних підрозділів ДБР мають бути готовими оперативно розслідувати їх із метою притягнення винних осіб до передбаченої законом юридичної відповідальності.

Підслідність Національного антикорупційного бюро України визначається з урахуванням одночасно як персональної, так і предметної підслідності. Враховуючи зазначене, можливі труднощі при розмежуванні підслідності ДБР і Національного антикорупційного бюро України, необхідно переглянути положення ст. 216 КПК України в частині, що стосується підслідності органів ДБР, та передбачити, якщо не повністю, то частково, перелік кримінальних правопорушень за предметною ознакою, досудове розслідування яких здійснюється ДБР.

Суттєвим упущенням законодавця є також те, що ст. 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 не відносить органи ДБР до системи державних органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю [4]. Хоча це суперечить нормам Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015, якими чітко передбачено, що органи ДБР здійснюють інформаційно-аналітичні заходи з метою виявлення причин і умов організованої злочинності, протидію яким віднесено до компетенції ДБР [1]. Зважаючи на викладене, цілком виправданим було б уважати ДБР одним із суб'єктів боротьби з організованою злочинністю, оскільки це надасть йому можливість реалізувати інформаційно-аналітичні, оперативно-розшукові та інші заходи з метою встановлення причин, умов, фактів організованої злочинності та вживати заходів для їх усунення, припинення, у тому числі взаємодіючи з іншими суб'єктами боротьби з організованою злочинністю.

Щодо кадрового забезпечення та організаційної структури ДБР, то перші кримінальні провадження було розпочато ДБР 27 листопада 2018 року. Тобто, співробітників ДБР, які пройшли конкурсний відбір на посади, приступили до виконання своїх обов'язків. Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 передбачає, що гранична чисельність ДБР має бути 1 500 співробітників [1]. Водночас інформація на офіційному вебсайті бюро свідчить про те, що на сьогодні в Центральному апараті ДБР близько 270 посад є вакантними, у Територіальному

управлінні ДБР в м. Києві – більше 20 посад, така ж кількість посад є вільними в територіальних управліннях ДБР в м. Краматорську, м. Львові, м. Мелітополі, м. Миколаєві, м. Полтаві, м. Хмельницькому [5].

Якщо порахувати відсоткове співвідношення, то очевидним є висновок, що ДБР забезпечено кадрами лише на 70%. Звісно, що така кількість співробітників не критична, але виникає питання щодо їх спроможності забезпечити належне виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, учинених суб'єктами, діяння яких відповідно до ст. 216 КПК України підслідні ДБР. Зрозуміло, що навантаження на тих співробітників, що на сьогодні працюють у ДБР, є суттєво вищими, ніж якщо було б 1 500 співробітників, як це і передбачено на законодавчому рівні.

Розвиваючи питання кадрового забезпечення органів, варто окрему увагу приділити також вимогам до кандидатів на посади в ДБР. Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 містить положення, відповідно до яких особа, яка має намір займати посаду в ДБР, повинна мати громадянство України, бути спроможною за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я ефективно виконувати відповідні службові обов'язки [1]. Зважаючи на викладене, доречно зауважити, що особи, які за результатами конкурсу обіймають посади в різних підрозділах ДБР, безсумнівно мають певний досвід професійної діяльності, особливо йдеться про осіб, які обіймали посади слідчих прокурорів, слідчих інших органів державної влади, але питання достатності їх знань на навичок для боротьби з кримінальними правопорушеннями серед вищих посадових осіб держави та організованою злочинністю залишається актуальним. Беручи до це до уваги, варто підтримати ідею розроблення програми підготовки і підвищення кваліфікації співробітників ДБР. Крім того, доцільно вивчити досвід зарубіжних держав щодо підготовки працівників правоохоронних структур, подібних за своїми повноваженнями до ДБР.

Підготовка співробітників для Центрального антикорупційного бюро України включає базову, спеціальну підготовку та підготовку в системі підвищення кваліфікації. Водночас обов'язковими для усіх працівників бюро незалежно від їх досвіду роботи є базова і спеціальна підготовка [6]. При цьому Р. Гречанюк зазначає, що серед переліку питань підготовки співробітників Центрального антикорупційного бюро Польщі є основи діяльності, структура, юрисдикція та повноваження бюро; основи кримінального і процесуального права; захист секретної інформації; основи аналітичної діяльності; правила надання першої долікарської допомоги; порядок застосування засобів примусу і вогнепальної зброї, а також вогнева підготовка. Тоді як набуття знань і навичок, необхідних для здійснення оперативно-розшукової, контрольної, аналітично-інформаційної діяльності, дізнання та досудового слідства є метою спеціалізованого навчання співробітників Центрального антикорупційного бюро Польщі [7, с. 79].

Специфіка підготовки співробітників Федерального бюро розслідувань США, за О.І. Федоренко, полягає в теоретичній, вогневій, фізичній підготовці його співробітників та практичному відпрацюванні ситуацій [8, с. 110]. Отже, зважаючи на викладене, слід розробити та затвердити фахову програму підготовки і підвищення кваліфікації працівників ДБР.

Потребне удосконалення і взаємодія ДБР з іншими правоохоронними органами. Зокрема, на нормативному рівні вона обмежується лише органами Міністерства внутрішніх справ і Служби безпеки України, що підтверджується нормами чинної на сьогодні інструкції від 28.12.2012. Очевидно, що правове регулювання взаємодії ДБР з органами Національної поліції України, Служби безпеки України, Національного антикорупційного бюро України поки що

потребує формування відповідного правового поля для здійснення зазначеними суб'єктами спільних заходів.

Потребує доповнення зміст ст. 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015, а саме принципом взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадянами, їх об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями. Варто зауважити, що Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 серед переліку інформації, яка має бути відображена у щорічному звіті про діяльність ДБР, указує на відомості про взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями (ст. 23), що безсумнівно підтверджує необхідність існування механізму взаємодії ДБР з іншими суб'єктами.

Говорячи про підзвітність ДБР за свою діяльність, варто зауважити, що Спеціальна служба розслідувань Литви звітує про свою діяльність не менше двох разів на рік, кожного разу надаючи пропозиції з підвищення ефективності своєї діяльності. При цьому перевагами такого механізму звітування вказаної правоохоронної структури є можливість оперативно реагувати на зміну ситуації в державі та адаптувати до них діяльність служби. Надання пропозицій щодо удосконалення її діяльності забезпечує реалізацію органами державної влади та громадськістю контролю за впровадженням таких пропозицій, що підвищує відповідальність керівника за діяльність служби.

Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 (ч. 3 ст. 12) закріплює обов'язок Директора ДБР у стратегічній програмі на 5 років діяльності ДБР, яка складається ним не пізніше 30 днів із дня призначення на посаду. У ній слід передбачити критерії виконання / невиконання визначених завдань і пріоритетів діяльності ДБР [1]. Залишається відкритим питання, який суб'єкт буде здійснювати оцінювання виконання завдань ДБР. Так,

у Польщі державні органи подають план своєї діяльності кожного року, особливо коли законом на них покладено виконання спеціальних завдань. Зважаючи на це, автор вважає, що лише стратегічної програми діяльності ДБР для виконання своїх поточних завдань і за потреби їх адаптації до умов розвитку суспільства та держави недостатньо, тому варто зобов'язати керівництво бюро публічно оприлюднювати річний план діяльності ДБР. Цей план не лише спростить контроль за його діяльністю, але й дозволить ставити перед органами ДБР зрозумілий перелік завдань, зосередити кадри, матеріально-технічні ресурси, необхідні для їх досягнення, а по завершенню року надати звіт щодо виконання річного плану, проаналізувати досягнутий результат, виявити існуючі недоліки та надати пропозиції щодо їх усунення. Отже, такий механізм планування діяльності та звітування ДБР є оптимальним.

Таким чином, адміністративно-правовий статус ДБР недосконалий, що підтверджується викладеними положеннями, а тому необхідним є: 1) конкретизація переліку підслідних ДБР кримінальних правопорушень не лише за суб'єктною підслідністю, але й предметною, що дозволить мінімізувати можливі конфлікти при встановленні підслідності з іншими органами досудового розслідування; 2) вдосконалити правове регулювання взаємодії ДБР з іншими правоохоронними органами, зокрема доповнити зміст Закону України «Про Державне бюро розслідувань» принципом взаємодії ДБР з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадянами, їх об'єднаннями, підприємствами, установами, організаціями; 3) завершення конкурсного відбору на посади в ДБР, а також розробка та затвердження програми підготовки та підвищення кваліфікації співробітників ДБР; 4) передбачити подання керівництвом ДБР, окрім стратегічної програми діяльності ДБР на 5 років, щорічного плану діяльності ДБР.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 6. Ст. 55.
2. Усатий О.Г. Першочергові кроки з розбудови Державного бюро розслідувань. 2016. URL: <http://elar.naiua.kiev.ua/jspui/handle/123456789/5141>.
3. Комашко В.В. Особливості організаційно-правових основ функціонування Державного бюро розслідувань як однієї з новел Кримінального процесуального кодексу України. *Вісник АМСУ. Серія «Право»*. 2014. № 1(12). С. 132–137.
4. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 р. *Відомості Верховної Ради*. 1993. № 35. Ст. 358.
5. Перелік вакансій. Офіційний веб-сайт Державного бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/vakansii/>.
6. Йосифович Д.І. Порядок формування та структура Центрального антикорупційного бюро Республіки Польща. *Митна справа*. 2013. № 4(88). С. 96.
7. Гречанюк Р. Підготовка та матеріальне забезпечення службовців спеціального антикорупційного органу Республіки Польща. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 76–83.
8. Федоренко О.І. Особливості підготовки поліцейських кадрів у США. *Вісник Національної академії оборони*. 2010. № 5(18). С. 109–113.