

DOI:10.35774/app2021.03.069
УДК 342.9

Максим Козар,
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Західноукраїнського національного універси-
тету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

Досліджено адміністративно-правові засади діяльності Державного бюро розслідувань. Встановлено відсутність уніфікованого правового закріплення терміну «адміністративно-правове регулювання функціонування Державного бюро розслідувань» та запропоновано його авторське визначення. Проаналізовано систему міжнародно-правових актів, що стосуються діяльності Державного бюро розслідувань. Привернуто увагу до змісту ключових законних та підзаконних нормативно-правових актів у сфері реалізації повноважень Державного бюро розслідувань.

Ключові слова: Державне бюро розслідувань, правоохоронні органи, протидія злочинності, адміністративно-правове регулювання, засади діяльності Державного бюро розслідувань.

Козар М.

Административно-правовое регулирование функционирования Государственного бюро расследований

Исследованы административно-правовые основы деятельности Государственного бюро расследований. Установлено отсутствие унифицированного правового закрепления термина «административно-правовое регулирование функционирования Государственного бюро расследований» и предложено его авторское определение. Проанализирована система международно-правовых актов, касающихся деятельности Государственного бюро расследований. Обращено внимание на содержание ключевых законных и подзаконных нормативно-правовых актов в сфере реализации полномочий Государственного бюро расследований.

Ключевые слова: Государственное бюро расследований, правоохранительные органы, противодействие преступности, административно-правовое регулирование, основы деятельности Государственного бюро расследований.

Kozar M.

Administrative and Legal Regulation of the Functioning of the State Bureau of Investigation

The administrative and legal bases of activity of the State Bureau of Investigations are investigated. An important role in determining the principles of combating corruption in Ukraine is played by administrative and legal regulation, given that acts of administrative legislation establish the organizational and managerial foundations of anti-corruption activities of authorized entities, regulate administrative and legal relations arising in this area.

The absence of a unified legal consolidation of the term «administrative and legal regulation of the functioning of the State Bureau of Investigation» has been established and its author's definition has been proposed. The main precondition for the establishment of the State Bureau of Investigation is the state's commitment to effectively reform the judiciary and law enforcement agencies in accordance with European standards, including through the establishment of new institutions, in accordance with the Strategy for Reforming the Judiciary and Related Legal Institutions for 2015-2020.

The system of international legal acts related to the activities of the State Bureau of Investigation is analyzed, which consists of: 1) those that establish guarantees of human and civil rights and freedoms in the exercise of powers by law enforcement agencies, including the State Bureau of Investigation; 2) those that set requirements for the main activities of law enforcement agencies, including the State Bureau of Investigation; 3) those that determine the most relevant activities of law enforcement agencies, including the State Bureau of Investigation.

Attention is drawn to the content of key laws and regulations in the field of exercising the powers of the State Bureau of Investigation. The main legal act of the legislative level is the Law of Ukraine «On the State Bureau of Investigation», which establishes the basic principles of organization and activity, guarantees of independence, tasks, powers, structure and number, financial and logistical support of the State Bureau of Investigation, social and legal protection, and the responsibility of its employees, as well as the interaction of the State Bureau of Investigation with other government agencies. Bylaws additionally regulate certain aspects of the State Bureau of Investigation, including:

© Максим Козар, 2021

principles of establishing the State Bureau of Investigation as a central executive body, tasks of the Public Oversight Board at the State Bureau of Investigation as a collegial advisory body, principles, directions, conditions, organization conducting psychophysiological research using a polygraph at the State Bureau of Investigation.

Keywords: State Bureau of Investigation, law enforcement agencies, crime prevention, administrative and legal regulation, bases of activity of the State Bureau of Investigation.

Постановка проблеми. Необхідність реформування правоохоронної системи України, а також євроінтеграційні процеси зумовили створення Державного бюро розслідувань. Зважаючи на розвиток суспільних відносин у сфері протидії злочинності, появу нового державного органу, постала потреба в їх чіткому правовому регулюванні. Відтак, 12 листопада 2015 року було прийнято Закон України «Про Державне бюро розслідувань» із встановленням правового статусу правоохоронного органу Державному бюро розслідувань. Беручи до уваги той факт, що правове забезпечення діяльності новоствореного органу фактично перебуває на етапі становлення, актуальним є аналіз адміністративно-правового регулювання Державного бюро розслідувань з метою вдосконалення засад та практики його діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці функціонування Державного бюро розслідувань приділяють увагу представники української наукової спільноти, серед яких: О. Р. Звоненко, О. В. Климчук, В. В. Комашко, О. П. Левківська, Н. Р. Носевич, Є. Д. Скулиш, Р. М. Труба, О. Г. Усатий, В. І. Цимбалюк, М. М. Чикалова, В. І. Чечерський, О. В. Шамара, О. М. Юрченко та інші.

Метою статті є теоретико-прикладний аналіз адміністративно-правового регулювання діяльності Державного бюро розслідувань.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вагому роль у визначенні засад протидії корупції в Україні відіграє саме адміністративно-правове регулювання, зважаючи на те, що акти адміністративного законодавства закріплюють організаційні та управлінські основи антикорупційної діяльності уповноважених суб'єктів, регламентують адміністративно-правові відносини, що виникають у цій сфері.

Авторський колектив видання «Права громадян у сфері виконавчої влади» визначає правове регулювання як вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою норм позитивного права й інших правових засобів. Базуючись на даному визначенні, учені виділили декілька найбільш загальних ознак адміністративно-правового регулювання:

- 1) є одним із видів правового регулювання, де серед регуляторів першочергову роль відіграють адміністративно-правові норми й інші адміністративно-правові засоби;
- 2) у своїй основі є засобом державного регулювання, оскільки чинне адміністративне право встановлюється або санкціонується державою, а значить є державним регулятором суспільних відносин;
- 3) здійснює певний вплив на суспільні відносини;
- 4) має певний вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою норм позитивного права й інших правових засобів. Норми адміністративного права й інші адміністративно-правові засоби в сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання;
- 5) здійснюють такий вплив на суспільні відносини, що має своєю метою їхнє впорядкування. Тобто адміністративно-правове регулювання є цілеспрямованим впливом на суспільні відносини у сфері державного керування, у результаті якого вони приводяться в систему й у суспільстві створюється певний порядок;
- 6) має за мету забезпечити належний рівень відносин між окремою особою та державою, її органами, посадовими особами [1, с. 157-159].

З огляду на відсутність уніфікованого законодавчого визначення терміну «адміністративно-правове регулювання функціонування Державного бюро розслідувань», під ним пропонуємо розуміти систему нормативно-правових актів, що комплексно впорядковують процедуру організації діяльності Державного бюро розслідувань з метою належної реалізації визначених законом функцій даного органу.

Відповідно до Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки держава взяла на себе обов'язок щодо ефективного реформування судових та правоохоронних органів відповідно до європейських стандартів, в тому числі шляхом утворення нових інституцій. Так, було створено Державне бюро розслідувань, яке розпочало функціонувати з 27 листопада 2018 року [2, с. 5].

Основою правового регулювання діяльності і організації Державного бюро розслідувань, відповідно до статті 2 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», становлять Конституція України, між-

народні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, даний та інші закони України, а також інші нормативно-правові акти, прийняті на їх основі.

Слід зауважити, що Конституція України є засадничою для здійснення фактично усіх державних процесів в Україні. У контексті функціонування Державного бюро розслідувань заслуговує уваги стаття 17, яка передбачає покладення обов'язку забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [3].

Щодо міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, умовно всі міжнародно-правові акти в досліджуваній сфері можна розподілити на такі групи:

1) ті, що встановлюють гарантії прав і свобод людини та громадянина під час здійснення повноважень правоохоронними органами, зокрема й ДБР («Загальна декларація прав людини» від 10 грудня 1948 року; «Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод» від 04 листопада 1950 року та Протоколи до неї та інші);

2) ті, які встановлюють вимоги до основних напрямів діяльності правоохоронних органів, у тому числі й ДБР («Європейська конвенція про видачу правопорушників» від 13 грудня 1957 року та Протоколи до неї; «Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах» 20 квітня 1959 року та Протоколи до неї; «Європейська конвенція про міжнародну дійсність кримінальних вироків» від 28 травня 1970 року; «Європейська конвенція про передачу провадження у кримінальних справах» від 15 травня 1972 року, «Європейська конвенція про незастосування строків давності до злочинів проти людяності та воєнних злочинів» від 25 січня 1974 року та інші);

3) ті, які визначають найбільш актуальні напрями діяльності правоохоронних органів, включаючи й ДБР («Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин» від 20 грудня 1988 року; «Угода країн-учасниць Співдружності Незалежних Держав про співробітництво зі злочинами у сфері економіки» від 12 квітня 1996 року; «Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму» від 09 грудня 1999 року; «Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією» від 27 січня 1999 року; «Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності» від 15 листопада 2000 року та Протоколи до неї та інші) [4, с. 105].

Основним нормативно-правовим актом законодавчого рівня є Закон України «Про Державне бюро розслідувань», що встановлює основні засади організації та діяльності, гарантії незалежності, завдання, повноваження, структуру і чисельність, фінансове та матеріально-технічне забезпечення Державного бюро розслідувань, соціальний, правовий захист та відповідальність його працівників, а також взаємодію Державного бюро розслідувань з іншими державними органами. Вказане засвідчує встановлення засад для ефективного здійснення функціоналу Державного бюро розслідувань на незалежній основі.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції. Крім того, 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 [5].

Окремо зазначимо, що аналіз чинного законодавства, а також практики діяльності ДБР дозволяє дійти висновку, що сьогодні принцип незалежності ДБР включає в себе декілька вимог: спеціальний статус ДБР як самостійного і правоохоронного органу, що не належить до жодної з гілок влади, і, відповідно, особливий порядок визначення його системи, структури, порядку фінансування та організаційного забезпечення діяльності; самостійний характер діяльності працівників ДБР (вони самостійно приймають рішення, керуючись професійною правосвідомістю, і несуть за них персональну відповідальність); непов'язаність їхньої діяльності будь-якими обставинами крім вимог закону; їхня незалежність від зовнішніх факторів, стороннього впливу та тиску; встановлення для них цілої низки обмежень особистісних, політичних та

трудових прав (заборона належати до політичних партій, заборона щодо сумісництва та суміщення, заборона роботи близьких осіб тощо); підзвітність та підконтрольність ДБР тощо [6, с. 255].

Характеризуючи систему нормативно-правових актів, що комплексно впорядковує процедуру організації діяльності Державного бюро розслідувань, особливе значення посідає і Кримінальний процесуальний кодекс України, що регулює вузьку спеціалізованість даного правоохоронного органу. Зокрема, частина 4 статті 216 уповноважує слідчі органи Державного бюро розслідувань здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень:

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, Головою Національного агентства з питань запобігання корупції, його 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 кримінальних правопорушень 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 кримінальних правопорушень 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 кримінальні правопорушення), крім кримінальних правопорушень, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України [7].

Аналізуючи підзаконні нормативно-правові акти, що є елементом системи правового регулювання функціонування Державного бюро розслідувань, виокремимо наступні: Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного бюро розслідувань» від 29.02.2016 р. № 127 [8], Положення про Раду громадського контролю при Державному бюро розслідувань, затверджене Указом Президента України від 5 лютого 2020 року № 42/2020 [9], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа у Державному бюро розслідувань» від 11.05.2017 р. № 449 [10]. Вказані нормативно-правові акти додатково регламентують окремі аспекти діяльності Державного бюро розслідувань, серед яких: засади створення Державного бюро розслідувань як центрального органу виконавчої влади, завдання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань як колегіального консультативно-дорадчого органу, принципи, напрями, умови, організацію проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа у Державному бюро розслідувань.

Висновки. Дослідження адміністративно-правового регулювання функціонування Державного бюро розслідувань засвідчило про існування ряду аспектів, на підставі яких стає можливим обґрунтування відповідних практичних дій у цій сфері. Сучасні виклики у сфері протидії злочинності зумовили появу нового правоохоронного органу та формування системи нормативно-правового забезпечення його діяльності. Разом з тим, актуальними для подальших наукових розвідок є питання формування кадрового складу ДБР, узгодженість усього масиву нормативно-правового регулювання, удосконалення організаційних та функціональних аспектів діяльності Державного бюро розслідувань.

Список використаних джерел

1. Права громадян у сфері виконавчої влади / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ: «Наукова думка», 2007. 588 с.
2. Ківалов С. В. Проблемні питання організації взаємодії регіональних прокуратур з територіальними управліннями Державного бюро розслідувань. Державне бюро розслідувань: досвід становлення : Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції. 21 червня 2019 року, м. Одеса. С. 5-8.

3. 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> (дата звернення: 15.08.2021).
4. Носевич Н.Р. Напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань у сфері протидії злочинності. *Правовий часопис Донбасу*. № 3 (68), 2019. С. 103-115.
5. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (дата звернення: 15.08.2021).
6. Дрозд О. Принципи організації та діяльності Державного бюро розслідувань. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 251-257.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 15.08.2021).
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного бюро розслідувань» від 29.02.2016 р. № 127. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.08.2021).
9. Положення про Раду громадського контролю при Державному бюро розслідувань, затверджене Указом Президента України від 5 лютого 2020 року № 42/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/42/2020#Text> (дата звернення: 15.08.2021)ю
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа у Державному бюро розслідувань» від 11.05.2017 р. № 449. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.08.2021).

References

1. Averyanov, V. B. (Eds.). (2007). *Prava hromadyan u sferi vykonavchoyi vlady [Citizens' rights in the sphere of executive power]*. Kyiv: «Naukova dumka» [in Ukrainian].
2. Kivalov, S. V. (2019). Problemni pytannya orhanizatsiyi vzayemodiyi rehionalnykh prokuratur z terytorialnyym upravlinnyamy Derzhavnoho byuro rozsliduvan [Problematic issues of organization of interaction of regional prosecutor's offices with territorial departments of the State Bureau of Investigations]. *Materialy II Mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi «Derzhavne byuro rozsliduvan: dosvid stanovlennya» The II International Scientific and Practical Conference «State Bureau of Investigation: experience of formation»*, 5-8. Odesa [in Ukrainian].
3. *Konstytutsiya Ukrayiny vid 28.06.1996 r. № 254k/96-VR [Constitution of Ukraine] from June 28, 1996, № 254k / 96-VR*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
4. Nosevych, N. R. (2019). Napryamy vdoskonalennya normatyvno-pravovoho zabezpechennya diyalnosti Derzhavnoho byuro rozsliduvan u sferi protydyi zlochynnosti [Directions for improving the regulatory and legal support of the State Bureau of Investigation in the field of combating crime]. *Pravovyi chasopys Donbasu – Legal magazine of Donbass*, 3 (68), 103-115 [in Ukrainian].
5. *Pro Derzhavne byuro rozsliduvan : Zakon Ukrayiny vid 12.11.2015 r. № 794-VIII [On the State Bureau of Investigation: Law of Ukraine of November, 12, 2015 № 794-VIII]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> [in Ukrainian].
6. Drozd, O. (2020). Pryntsyipy orhanizatsiyi ta diyalnosti Derzhavnoho byuro rozsliduvan [Principles of organization and activity of the State Bureau of Investigation]. *Pidpryyemnytstvo, hуоospodarstvo i pravo – Entrepreneurship, economy and law*, 3, 251-257 [in Ukrainian].
7. *Kryminalnyy protsesualnyy kodeks Ukrayiny [] vid 13.04.2012 r. № 4651-VI*. Retrieved *Criminal Procedure Code of Ukraine of April, 13, 2012 № 4651-VI*. from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> [in Ukrainian].
8. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Pro utvorennya Derzhavnoho byuro rozsliduvan» vid 29.02.2016 r. № 127 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the establishment of the State Bureau of Investigation» of February, 29, 2016 № 127]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2016-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
9. *Polozhennya pro Radu hromadskoho kontrolyu pry Derzhavnomu byuro rozsliduvan, zatverdzhene Ukazom Prezydenta Ukrayiny vid 5 lyutoho 2020 roku № 42/2020 [Regulations on the Public Control Council at the State Bureau of Investigation, approved by the Decree of the President of Ukraine of February 5, 2020 № 42/2020]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/42/2020#Text> [in Ukrainian].

10. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny «Pro zatverdzhennya Poryadku provedennya psykhofiziologichnoho doslidzhennya iz zastosuvannyam polihrafa u Derzhavnomu byuro rozsliduvan» vid 11.05.2017 r. № 449 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the Procedure for conducting psychophysiological research using a polygraph in the State Bureau of Investigation» of May, 11, 2017 № 449]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449-2017-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].*

Стаття надійшла до редакції 17.09.2021.