

DOI: 10.46340/eppd.2021.8.1.25

Andrii Frantsevych

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7450-3725>

Scientific Institute of Public Law, Kyiv, Ukraine

CONCEPTS AND ADMINISTRATIVE-PROCEDURAL ASPECTS OF THE INTERACTION OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION WITH PUBLIC AUTHORITIES

Андрій Францевич

Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, Україна

ПОНЯТТЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

The article defines the concept and administrative-procedural aspects of the interaction of the State Bureau of Investigation with public authorities. It is noted that the concept of "administrative procedure" is based on clear and regulated sequence of actions to perform the tasks assigned to the public authority in order to achieve a positive result. Emphasis is made on the fact, that the implementation of administrative procedures appropriate for the staff of the State Bureau of Investigation, is to implement a clear procedure regulated by law aimed at ensuring the resolution of individual cases and making management decisions to achieve legal results to detect, prevent, terminate, disclose and investigate crimes under the jurisdiction of the State Bureau of Investigation. It is noted that in order to perform the tasks assigned to the State Bureau of Investigation, such administrative procedures are implemented in cooperation with other government agencies, within the limits and to the extent specified by law. During the interaction of the State Bureau of Investigation with other state bodies, in order to carry out the investigations entrusted to the Bureau, the following administrative procedure as the implementation of a pre-trial investigation was identified in the activities of the latter. Its content, legal regulation and ways of improvement are analyzed. It was found that the level of legal regulation of the order of interaction of these state bodies is inadequate and insufficient for the effective implementation of their activities to combat crime. In this regard, it is proposed to develop and approve a single legal act, which would regulate all procedural aspects of the organization of interaction between investigative bodies and departments authorized to conduct pre-trial investigations.

Keywords: administrative procedure, administrative-procedural activity, interaction, law enforcement agencies, investigation, warning.

Постановка проблеми. Україні розпочала процес реформування правоохоронних органів з метою імплементації світових стандартів в їх діяльність, націлених на забезпечення ефективної антикорупційної протидії в державних органах країни. Державне бюро розслідувань України як незалежний антикорупційний спеціалізований орган в правоохоронній системі на законодавчому рівні наділений низкою дієвих адміністративних процедур, забезпечений правовими гарантіями незалежності, повноваженнями й ресурсами відповідно до міжнародних стандартів, покликаний протидіяти високопосадовій корупції та здійснення оперативно-розшукової діяльності в межах наділених компетенцій.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Дослідженням особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності Державного бюро розслідувань здійснювали низка вчених, таких як: Л.І. Аркуша, Н.М. Бакаянова, Р.В. Гребя, С.Т. Гончарук, В.І. Литвиненко, М.С. Моїсєєв,

М.А. Погорецький, О.М. Резнік, О. С. Старенький, С.В. Телешев, Г. О. Усатий, В.Г. Хашев, В.І. Цимбалюк та ін. В контексті реформ, що й досі тривають в правоохоронній системі, дослідження адміністративних процедур в діяльності ДБР є на сьогодні актуальним.

Метою є дослідження понять «процедура», «адміністративна процедура», визначення сутності, змісту цього поняття з метою визначення ролі адміністративних процедур у взаємодії ДБР з іншими державними органами з урахуванням впровадження міжнародних стандартів у національне законодавство.

Виклад основного матеріалу. Конституція України (ст. 3) проголошує головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави¹. Конституційні принципи лягли в основу діяльності ДБР, яка ґрунтується на засадах верховенства права, відповідно до якого людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави².

На основі визначеної регламентації адміністративної процедурної діяльності посадової особи здійснюється дотримання конституційних принципів, забезпечення рівності осіб перед законом у разі порушення норм законодавства.

Одним із аспектів визначеності змістовності та виокремлення процесів формування та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності, віднесених до підслідності Державного бюро розслідувань, спрямованої, у першу чергу, на розкриття і розслідування злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище в країні, складають основу адміністративних процедур в діяльності ДБР.

Якщо ми звернемося до етимології цього поняття, то під терміном «процедура» розуміють (франц. *procedure*, від лат. *procedere* – просуватися) – порядок, наступність, послідовність у вчиненні дій для досягнення певного результату. Особливість правової процедури полягає у тому, що вона застосовується у сфері права. Правова процедура у правовому розумінні – це врегульований законом, іншими нормативно-правовими актами порядок, який складається з послідовних дій і спрямований на досягнення правового результату³.

Отже, як бачимо, в основу даного поняття покладено визначену та регламентовану послідовність дій для виконання поставлених перед органом публічної влади завдань з метою досягнення позитивного результату.

Визначення даного поняття пропонує Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» від 14.05.2020 № 3475, який визначає адміністративну процедуру як визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження⁴. Але даний проект на сьогодні не затверджений, тому залишається актуальним визначення врегулювання адміністративно-процедурних питань на законодавчому рівні, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою⁵.

Отже, резюмуючи викладене вище, можна зробити висновок, що, у цілому, реалізація адміністративних процедур, притаманних працівникам Державного бюро розслідування, полягає у здійсненні визначеного та регламентованого законодавством порядку дій, спрямованих на забезпечення вирішення індивідуальних справ та прийняття владних управлінських рішень для досягнення правового результату з метою виявлення, запобігання, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до підслідності ДБР. Слід зазначити, що для виконання

¹ Конституція України, ст. 3. 1996 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (2021, січень, 21).

² Закон про Державне бюро розслідувань, 3, 2015 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>> (2020, жовтень, 04).

³ Шемшученко С. та інші (2003). *Юридична енциклопедія: в 6 томах*. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 5, 186-187.

⁴ Проект Закону про адміністративну процедуру, 2020 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834>. (2020, грудень, 13).

⁵ Там само.

покладених на ДБР завдань такі адміністративні процедури реалізуються при взаємодії з іншими державними органами, в межах та обсязі, визначених законодавством.

Під час взаємодії ДБР з іншими державними органами з метою виконання покладених на бюро розслідувань в діяльності останнього можна виділити таку адміністративну процедуру та шляхи її удосконалення, як здійснення досудового розслідування.

До повноважень ДБР відповідно до ст. 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» віднесено здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності Державного бюро розслідувань¹. Як ми вже зазначали у попередньому підрозділі, відповідно до ст. 38 КПК України встановлено, що досудове розслідування здійснюють слідчі підрозділи: органів Національної поліції; органів безпеки; органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; органів Державного бюро розслідувань; підрозділ детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України². Дані слідчі дії здійснюються слідчими органами одноособово або слідчою групою.

Варто зауважити, що регламентація взаємодії Національної поліції України здійснюється на основі наказів Міністерства внутрішніх справ України від 06 липня 2017 року № 570 «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України» та від 07.07.2017 № 575 «Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні»³. Так, ч.5, п.7, розділ 1 наказу від 06 липня 2017 року № 570 передбачено, що слідчі підрозділи при здійсненні досудового розслідування своїх взаємодіють з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, державними установами, громадськими організаціями і об'єднаннями, а також відповідно до міжнародних договорів України з компетентними та судовими органами іноземних держав⁴. Більш того, вказаним наказом визначено порядок організації цієї взаємодії та особу, яка відповідає за організацію взаємодії, звітує про стан взаємодії між слідчими та оперативними підрозділами Національної поліції України під час розслідування кримінальних правопорушень тощо (ч. 2 п. 3 розділ V)⁵. Наявність регламентації взаємодії Національної поліції України з іншими державними органами, установами, громадськими організаціями і об'єднаннями визначає шляхи, способи та порядок їх взаємодії на законодавчому рівні, про що не скажеш відносно ДБР. Також у п. 1 гл. III серед основних функцій взаємодії органів досудового розслідування наводяться також організація взаємодії слідчих підрозділів Національної поліції з Генеральною прокуратурою України, регіональними, місцевими прокурорами, зокрема прокурорами, які здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва досудовим розслідуванням, органами та підрозділами, що здійснюють оперативно-розшукову і судово-експертну діяльність⁶. Вказані нормативно-правові акти МВС України направлені на запобігання вчинення кримінальних правопорушень, їх своєчасного виявлення та розслідування, сприяння відшкодуванню завданої кримінальними правопорушеннями шкоди винними у скоєні злочину особами, відновлення порушених прав та інтересів постраждалих осіб.

Тож на сьогодні гостро постає питання щодо необхідності розробки єдиного нормативно-правового акту з регламентації взаємодії, який би визначав порядок організації та здійснення взаємодії правоохоронних органів, діяльність яких пов'язана зі здійсненням досудового розслідування. Оскільки відповідно до ст. 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»

¹ Закон про Державне бюро розслідувань, 3, 2015 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>> (2020, жовтень, 04).

² Кримінальний процесуальний кодекс України, 2012 (Верховна Рада України). Офіційний сайт Верховної Ради України <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>> (2020, листопад, 29).

³ Наказ про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні, 2017 (Міністерство внутрішніх справ України). Офіційний сайт Верховної Ради України <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17#Text>> (2020, листопад, 29).

⁴ Наказ про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України, 2017 (Міністерство внутрішніх справ України). Офіційний сайт Верховної Ради України <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17#top>> (2020, листопад, 29).

⁵ Там само.

⁶ Калатур, М. В. (2017). Шляхи взаємодії слідчих підрозділів з іншими суб'єктами кримінального провадження України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*, 6, V, 4, 121-125.

останнє взаємодіє не тільки з правоохоронними органами, а й зі значним колом державних установ та громадських організацій, окремо має бути розроблена інструкція з організації та здійснення взаємодії ДБР з державними установами та іншими організаціями, діяльність яких має на меті попередження та здійснення превентивних заходів у боротьбі зі злочинністю.

Заслугує на увагу ч. 2 ст. 4 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», якою заборонено втручатися у діяльність Державного бюро розслідувань державним органам, органам місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб тощо. Будь-які вказівки, пропозиції, вимоги, доручення, спрямовані до Державного бюро розслідувань та його працівників, що стосуються питань досудового розслідування в конкретних кримінальних провадженнях, є неправомірними і не підлягають виконанню. У разі отримання такої вказівки, вимоги, доручення тощо працівник Державного бюро розслідувань невідкладно інформує про це в письмовій формі Директора Державного бюро розслідувань¹.

Виходячи зі змісту вказаної статті, допомога, уточнення, пояснення, наукові консультації або інші шляхи взаємодії працівників ДБР з іншими державними органами, згідно з якими будь-які вказівки, пропозиції, вимоги, доручення, направлені до бюро та його працівників, стосовно питань досудового розслідування в конкретних кримінальних провадженнях, є неправомірними і не підлягають виконанню. Звідси слідує про неможливість ефективного здійснення досудового розслідування ДБР у взаємодії з іншими державними органами, що, на нашу думку, суперечить вимогам чинного законодавства.

Висновок. Для усунення неточностей та суперечностей ч. 2 ст. 4 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», пропонуємо доповнити п. 2 ч.2 ст. 4, виклавши у наступній редакції:

«Будь-які вказівки, пропозиції, вимоги, доручення, спрямовані до Державного бюро розслідувань та його працівників, що стосуються питань досудового розслідування в конкретних кримінальних провадженнях, є неправомірними і не підлягають виконанню, крім випадків, якщо вони мають правовий і науково-методичний характер».

Підсумовуючи дослідження адміністративних процедур здійснення взаємодії ДБР з іншими правоохоронними органами, хочемо наголосити на необхідності прийняття єдиної інструкції з організації взаємодії всіх слідчих органів та підрозділів, уповноважених здійснювати досудове розслідування, на кшталт існуючої на сьогодні Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні, затвердженої Наказом МВС України від 07.07.2017 № 575. Окремо має бути розроблена інструкція з організації та здійснення взаємодії ДБР з державними установами та іншими організаціями, які взаємодіють з ДБР з метою попередження та здійснення превентивних заходів у боротьбі зі злочинністю.

References:

1. *Konstytutsiia Ukrainy, 1996* (Verkhovna Rada Ukraine). [The Constitution of Ukraine, 1996 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (2021, January, 21). [in Ukrainian].
2. *Zakon pro Derzhavne biuro rozsliduvan, 2015* (Verkhovna Rada Ukraine). [Law on the State Bureau of Investigation 2015 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>>. (2020, October, 12). [in Ukrainian].
3. Shemshuchenko, S. (2003). *Yurydychna entsyklopediia: v 6 tomakh* [Legal encyclopedia: in 6 volumes]. Kyiv: Ukrainska entsyklopediia im. M. P. Bazhana, 5. [in Ukrainian].
4. *Proekt Zakonu pro administratyvnu protseduru, 2020* (Verkhovna Rada Ukraine). [The Draft Law on Administrative Procedure, 2020 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine] <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834>. (2020, December, 13) [in Ukrainian].
5. *Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy, 2012* (Verkhovna Rada Ukraine). [Criminal Procedure Code of Ukraine, 2012 (Verkhovna Rada of Ukraine)]. *Ofitsiynyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>>. (2020, November, 29). [in Ukrainian].

¹ *Zakon pro Derzhavne biuro rozsliduvan, st. 3. 2015* (Verkhovna Rada Ukraine). *Ofitsiynyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>> (2020, жовтень, 04)

6. *Nakaz pro zatverdzhennia Instruksii z orhanizatsii vzaiemodii orhaniv dosudovoho rozsliduvannia z inshymy orhanamy ta pidrozdilamy Natsionalnoi politsii Ukrainy v zapobihanni kryminalnym pravoporushenniam, yikh vyjavlenni ta rozsliduvanni, 2017* (Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy) [Order on approval of the Instruction on organization of interaction of pre-trial investigation bodies with other bodies and subdivisions of the National Police of Ukraine in prevention of criminal offenses, their detection and investigation, 2017 (Ministry of Internal Affairs of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17#Text>>. (2020, November, 29). [in Ukrainian].
7. *Nakaz pro orhanizatsiiu diialnosti orhaniv dosudovoho rozsliduvannia Natsionalnoi politsii Ukrainy, 2017* (Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy) [Order on the organization of the pre-trial investigation bodies of the National Police of Ukraine, 2017 (Ministry of Internal Affairs of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17#top>>. (2020, November, 29). [in Ukrainian].
8. *Nakaz pro orhanizatsiiu diialnosti orhaniv dosudovoho rozsliduvannia Natsionalnoi politsii Ukrainy, 2017* (Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukrainy). [Order on the organization of pre-trial investigation bodies of the National Police of Ukraine, 2017 (Ministry of Internal Affairs of Ukraine)]. *Ofitsiinyi sait Verkhovnoi Rady Ukrainy* [The official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17#top>>. (2020, November, 29). [in Ukrainian].
9. Kalatur, M. V. (2017). Shliakhy vzaiemodii slidchykh pidrozdiliv z inshymy subiektamy kryminalnoho provadzhennia Ukrainy [Ways of interaction of investigative units with other subjects of criminal proceedings of Ukraine]. *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii* [Actual problems of domestic jurisprudence], 6, 4, 121-125. [in Ukrainian].