

МІСЦЕ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

КУРЕПІН Роман Юрійович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

<https://orcid.org/0009-0007-7132-2786>

УДК 342.9

DOI 10.32782/LAW.UA.2023.4.28

У статті, спираючись на аналіз норм чинного законодавства, надано змістовну характеристику правовим засадам діяльності територіального управління Державного бюро розслідувань. Проведений аналіз дав змогу відзначити, що серед нормативних актів різної юридичної сили важлива роль відводиться підзаконним нормативним документам. Обґрунтовано, що ключове місце в системі відповідних засад належить нормам адміністративної галузі права.

Ключові слова: правові засади, Державне бюро розслідувань, територіальні управління, адміністративне право.

Постановка проблеми

Державне бюро розслідувань з огляду на творчий, багатоплановий, тісно пов'язаний з багатьма організаційно-управлінськими викликами характер діяльності потребує таких керівників територіальних управлінь, які не лише на високопрофесійному рівні будуть виконувати покладені на них завдання та функції, але й втілюватимуть новітні підходи, прийматимуть нестандартні рішення, що можливі лише на основі глибокого розуміння правових основ діяльності даного правоохоронного органу. Разом із тим, в системі відповідних засад важливе місце відводиться нормам адміністративної галузі права. Саме обґрунтуванню даної тези і буде присвячено представлене наукове дослідження.

Стан дослідження

Окремі проблемні аспекти, пов'язані із діяльністю Державного бюро розслідувань

та їх територіальних органів у своїх наукових працях розглядали: О. Біденко, Д. Гаврилов, В. Долежан, Д. Йосифович, О. Климчук, М. Моїсєєв, В. Скулиш, Г. Ульянов, І. Шведов та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість теоретичних зобутків, в науковій літературі недостатньо опрацьованим є визначення місця норм адміністративного права в системі правових засад діяльності територіального управління Державного бюро розслідувань.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб встановити місце норм адміністративного права в системі правових засад діяльності територіального управління Державного бюро розслідувань. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: окреслити коло нормативно-правових актів, які складають систему правових засад діяльності територіального управління Державного бюро розслідувань; розкрити зміст положень відповідних актів та встановити місце в них норм адміністративної галузі права.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що у статті досить змістовно розкрито місце норм адміністративного права в системі правових засад діяльності територіального управління Державного бюро розслідувань.

Виклад основного матеріалу

Правові засади діяльності територіального управління Державного бюро розслідувань визначаються різними нормативно-правовими актами, які відрізняються як юридичною силою, так і за деталізацією та сферою регулювання діяльності територіального управління ДБР. При розгляді правових засад ми будемо виходити з загальноприйнятою у правовій науці класифікації джерел правового регулювання за їх юридичною силою.

Нормативно-правовим актом найвищої юридичної сили в Україні є Конституція. Насамперед, необхідно звернути увагу на ті її норми, які встановлюють зобов'язання держави та її органів перед суспільством, передусім, це норма ст. 3, згідно якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Також, слід згадати ст. 19, норма якої зобов'язує органи держави, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1]. Доцільно акцентувати увагу також на тих нормах Конституції, що визначають права громадян як кореспондуючі органам держави обов'язки, зокрема, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40) [1].

Далі слід вказати міжнародні нормативно-правові акти. Так, згідно до ст. 9 Конституції України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. При цьому укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України [1]. До таких

міжнародно-правових актів, Т.М. Слінько наприклад відносить: Загальну декларацію прав людини (1948), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966), Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод з протоколами (1950), Європейській соціальний стандарт (1961), Заключний акт Ради з питань безпеки та співробітництва в Європі (1975), Підсумковий документ Віденської зустрічі представників держав-учасниць Ради з питань безпеки та співробітництва в Європі (1989), Документ Копенгагенської наради – конференції з людського виміру НБСЕ (1990) [2, с. 31].

Окремо слід вказати на Міжнародні акти, присвячені протидії корупційним проявам, наприклад, Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції, метою якої є: сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном. Ця Конвенція застосовується відповідно до її положень до запобігання, розслідування та кримінального переслідування за корупцію та до призупинення операцій (заморожування), арешту, конфіскації та повернення доходів від злочинів, визнаних такими згідно із цією Конвенцією [3]. Також наведемо Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією, яка передбачає комплекс заходів, що необхідно вжити на національному рівні, зокрема, законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для встановлення у своєму національному законодавстві кримінальної відповідальності за умисне обіцяння, пропонування чи надання будь-якою особою прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги будь-яким посадовим особам, для них особисто чи для інших осіб, з метою заохочення їх до виконання чи невиконання своїх службових обов'язків.

Зазначається необхідність встановлення кримінальної відповідальності за умисне вчинення вимагання чи одержання будь-якими посадовими особами прямо чи опосередковано будь-якої неправомірної переваги, для них особисто чи для інших осіб, або прийняття пропозиції чи обіцянки надання такої переваги з метою виконання чи невиконання ними своїх службових обов'язків та інше [4].

Вагому роль у визначенні правових засад діяльності територіальних управлінь відіграють закони України. Так, Закон України «Про державну службу» визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [5]. Цей закон врегулює загальні засади вступу, проходження державної служби працівників територіальних управлінь ДБР в тій мірі, в якій ці питання не врегульовані нормами спеціального законодавства, насамперед, Законом України «Про Державне бюро розслідувань».

Доцільно відзначити, що Законом України «Про Державне бюро розслідувань» передбачено не так багато норм, які врегулюють специфіку діяльності саме територіальних управлінь, зокрема, встановлено загальний правовий статус як юридичної особи публічного права, та перераховані територіальні управління з встановленням місця розташування та територіальної компетенції відповідних управлінь. Разом із цим, самі норми названого Закону регламентують ті правовідносини, які реалізуються в діяльності територіальних управлінь, зокрема, визначають засади, гарантії діяльності, завдання, повноваження ДБР та його посадових осіб, працівників, вимоги щодо них, у тому числі професійної підготовки та діяльності, засади фінансового та матеріально-технічного забезпечення, соціальний, правовий захист та відповідальність працівників, взаємодія Державного бюро розслідувань з іншими державними органами,

особливості здійснення демократичного цивільного контролю та ін. [6].

Закон України «Про запобігання корупції» визначається правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Його норми встановлюють обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища, обмеження щодо одержання подарунків, запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, заходи із запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, правила етичної поведінки (зокрема, неупередженість, компетентність і ефективність, нерозголошення інформації, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, політична нейтральність) [7] та інші заходи із запобігання корупційних проявів, зокрема, й серед працівників територіальних управлінь ДБР.

Окремо доцільно вказати на ті закони, які визначають правові засади реалізації територіальними управліннями ДБР правоохоронної діяльності. Кримінальний кодекс України визначає перелік кримінальних правопорушень, щодо яких впроваджується діяльність із запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинної діяльності. Засади процесуальної діяльності працівників слідчих та оперативних відділів територіальних управлінь визначені Кримінальним процесуальним кодексом України. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» до завдань територіальних підрозділів ДБР відносить пошук і фіксацію фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривною діяльністю спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян,

суспільства і держави. До суб'єктів здійснення такої діяльності віднесено й оперативні, оперативно-технічні, підрозділи внутрішнього контролю та забезпечення особистої безпеки ДБР. Законом також визначені підстави, права, обов'язки суб'єктів провадження такої діяльності та інші питання [8].

Далі в розрізі представленої проблематики слід відмітити, що підзаконні нормативно-правові акти деталізують різноманітні аспекти діяльності територіального управління ДБР. Розглянемо деякі з них. Насамперед доцільно вказати Стратегічну програму діяльності ДБР на 2022–2026 рр., яка визначає основні вектори руху, пріоритетні завдання органу на найближчі п'ять років, формує розуміння працівників Державного бюро розслідувань щодо шляхів раціонального розподілу наявних ресурсів та заходів, яких необхідно вжити для успішного виконання його місії, і заявляє своїм партнерам про готовність до конструктивної співпраці [9]. «Положення про проходження служби особами рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань» встановлює їх права, обов'язки і відповідальність, порядок прийняття на службу, укладення контракту про проходження служби, підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації, відпустки, звільнення із служби, припинення (розірвання) контракту [10].

Доволі великий обсяг підзаконних нормативно-правових актів складають ті, що пов'язані з врегулюванням питань інформаційного забезпечення діяльності територіальних управлінь. Так, «Порядком інформування територіальних управлінь Державного бюро розслідувань про факти звернення та/або доставлення до закладів охорони здоров'я осіб у зв'язку із заподіянням їм тілесних ушкоджень працівниками правоохоронних органів та здійснення обліку фактів таких звернень» визначено механізм повідомлення територіальних управлінь Державного бюро розслідувань посадовими особами закладів охорони здоров'я про факти звернення та/або доставлення до закладу охорони здоров'я осіб у зв'язку із заподіянням їм тілесних ушкоджень працівниками правоохоронних органів [11].

Порядок надання Державним бюро розслідувань інформації на запити Міністерства юстиції України при реалізації державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції, визначає механізм надання Державним бюро розслідувань інформації, а саме відомостей, документів та матеріалів (доказів), необхідних Міністерству юстиції України для виявлення та розшуку активів фізичних чи юридичних осіб, зазначених у відповідних рішеннях Ради національної безпеки і оборони України, щодо яких в порядку, визначеному Законом України «Про санкції», застосовано санкцію у виді блокування активів, у тому числі виявлення раніше незаблокованих активів [12]. Також існують й інші подібні до названих інструкції з врегулювання питань інформаційної взаємодії ДБР з іншими органами з приводу виконання поставлених завдань.

Окремо доцільно вказати на ті підзаконні нормативно-правові акти, що врегульовують порядок проходження служби працівниками територіальних управлінь ДБР. Зокрема, «Порядок проведення стажування в Державному бюро розслідувань працівників, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю», визначає процедуру проведення стажування працівників Державного бюро розслідувань, які приймаються на конкурсній основі та не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю. Стажування проводиться з метою підготовки працівників до роботи на посаді, оволодіння навичками практичної роботи, запобігання недолікам у їхній роботі [13].

Порядок проведення відкритого конкурсу на зайняття посад працівників Державного бюро розслідувань визначає правові та організаційні засади проведення відкритого конкурсу на зайняття посад працівників Державного бюро розслідувань (крім посад Директора Державного бюро розслідувань, керівника підрозділу внутрішнього контролю центрального апарату Державного бюро розслідувань та керівників підрозділів внутрішнього контролю територіальних управлінь Державного бюро розслідувань), принципи та умови відбору для призначення на посади в Державному бюро розслідувань,

внесення суб'єкту призначення за результатами Конкурсу подання про призначення кандидата на посаду в ДБР. Конкурс проводиться з дотриманням принципів: верховенства права; забезпечення рівного доступу; політичної неупередженості; законності; довіри суспільства; недискримінації; прозорості; добросовісності; надійності та відповідності методів тестування; узгодженості застосування методів тестування; ефективного і справедливого процесу відбору [14].

Висновок

Таким чином, правові засади діяльності територіального управління ДБР визначаються нормативно-правовими актами різної юридичної сили. Так, Конституція України у перехідних положеннях передбачила необхідність створення спеціального правоохоронного органу досудового розслідування, що можна вважати фактором стимулювання прийняття Закону, присвяченого створенню та функціонуванню ДБР. Також серед конституційних норм доцільно виділити ті, які врегульовують загальні зобов'язання держави та її правоохоронних органів щодо прав і свобод людини, а також безпосередньо стосуються досудового провадження з кримінальних правопорушень. Міжнародні нормативно-правові акти затверджують засади прав людини, які мають бути дотримані в діяльності органів державної влади, у тому числі територіальними управліннями ДБР, а також правові засади антикорупційної політики держави та кримінального провадження, зокрема й стосовно кола правопорушень, віднесених до завдань правоохоронної діяльності досліджуваного відомства. Серед законів можна виділити: а) загальні, які регламентують специфіку діяльності всіх державних службовців; б) спеціальні, присвячені врегулюванню специфіки службової діяльності саме працівників ДБР; в) спеціально-змістовні, що визначають особливості провадження саме правоохоронної діяльності як основної мети діяльності територіальних управлінь ДБР. І останню групу складають підзаконні нормативно-правові акти, які здебільшого деталізують норми законів стосовно організації діяльності територіальних управлінь,

проходження службової діяльності, матеріального забезпечення, соціальних гарантій діяльності працівників ДБР. А відтак, саме підзаконними нормативно-правовими актами найбільш змістовно врегульовані положення, на підставі яких діють територіальні управління ДБР.

У підсумку варто відзначити, що в системі правових засад діяльності територіального управління Державного бюро розслідувань ключове місце відводиться нормам адміністративної галузі права, адже дія норм цієї галузі права спрямована на реалізацію єдиної мети, яка полягає у забезпеченні чіткого механізму функціонування відповідних суб'єктів у сфері боротьби із злочинністю, яка також має специфічний характер. Окрім того, саме за допомогою норм адміністративної галузі права: по-перше, визначається загальний статус Державного бюро розслідувань, а також їх територіальних управлінь; по-друге, закріплюються повноваження керівники територіальних управлінь ДБР; по-третє, визначаються форми та методи діяльності управлінь, а також інструменти та засоби, які використовують їх керівники з метою забезпечення в них дисципліни та законності.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Слінько Т. М. Міжнародно-правові стандарти в галузі прав людини та їх відображення в Конституції України / Т. М. Слінько // Права людини і демократія : зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф., м. Харків, 15 трав. 2018 р. Харків, 2018. С. 30–34.
3. Конвенція Організації Об'єднаних проти корупції. Конвенцію ратифіковано із заявами Законом України N 251-V від 18.10.2006. Відомості Верховної Ради України, 2007, № 49
4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text
5. Про державну службу. Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

АНОТАЦІЯ

Здійснено комплексний аналіз конституційних положень, а також низки міжнародних та законодавчих актів, які регулюють діяльність Державного бюро розслідувань та його територіальних управлінь. Проведений аналіз дав змогу констатувати, що в системі відповідних нормативно-правових актів важливе місце відводиться підзаконним документам, які здебільшого деталізують норми законів стосовно організації діяльності територіальних управлінь, проходження службової діяльності, матеріального забезпечення, соціальних гарантій діяльності працівників ДБР.

У підсумку варто відзначити, що в системі правових засад діяльності територіального управління Державного бюро розслідувань ключове місце відводиться нормам адміністративної галузі права, адже дія норм цієї галузі права спрямована на реалізацію єдиної мети, яка полягає у забезпеченні чіткого механізму функціонування відповідних суб'єктів у сфері боротьби із злочинністю, яка також має специфічний характер. Окрім того, саме за допомогою норм адміністративної галузі права: по-перше, визначається загальний статус Державного бюро розслідувань, а також їх територіальних управлінь; по-друге, закріплюються повноваження керівники територіальних управлінь ДБР; по-третє, визначаються форми та методи діяльності управлінь, а також інструменти та засоби, які використовують їх керівники з метою забезпечення в них дисципліни та законності.

Ключові слова: правові засади, Державне бюро розслідувань, територіальні управління, адміністративне право.

6. Про Державне бюро розслідувань. Закон України від 12 листопада 2015 року № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text>

7. Про запобігання корупції. Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1700-18/conv#n310>

8. Про оперативно-розшукову діяльність. Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text>

9. Стратегічна програма діяльності Державного бюро розслідувань на 2022–2026 рр. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/diyalnist/strategichna-programa-diyalnosti/strategichna-prog.pdf>

10. Про затвердження Положення про проходження служби особами рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 743. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-2020-%D0%BF#Text>

11. Про затвердження Порядку інформування територіальних управлінь Державного бюро розслідувань про факти звернення та/або доставлення до закладів охорони здоров'я осіб у зв'язку із заподіянням їм тілесних ушкоджень працівниками правоохоронних органів та здійснення обліку фактів таких звернень. Наказ Міністерства охорони здоров'я України, Державного бюро розслідувань 28 березня 2023 року № 570/181. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0867-23#Text>

12. Про затвердження Порядку надання Державним бюро розслідувань інформації на запити Міністерства юстиції України при реалізації державної політики у сфері стягнення в дохід держави активів осіб, щодо яких застосовано санкції. Наказ Міністерства юстиції України, Державного бюро розслідувань від 04 липня 2022 року № 2771/5/318. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0737-22#Text>

13. Про затвердження Порядку проведення стажування в Державному бюро розслідувань працівників, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю. Наказ Державного бюро розслідувань від 21 листопада 2018 року № 151. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1415-18#Text>

14. Порядок проведення відкритого конкурсу на зайняття посад працівників Державного бюро розслідувань. Наказ Державного бюро розслідувань від 24 січня 2020 року № 22 (у редакції наказу Державного бюро розслідувань від 19.06.2023 № 315). URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/diyalnist/pravovi-zasadi/2023/poryadok-provedennya-konkursu.pdf>

SUMMARY

A comprehensive analysis of constitutional provisions, as well as a number of international and legislative acts, which regulate the activities of the State Bureau of Investigation and its territorial offices, was carried out. The conducted analysis made it possible to state that in the system of relevant normative legal acts, an important place is given to sub-legal documents, which for the most part detail the norms of laws regarding the organization of the activities of territorial administrations, the performance of official activities, material support, and social guarantees of the activities of the employees of the DBR.

In conclusion, it is worth noting that in the system of legal bases of the activity of the territorial administration of the State Bureau of Investigation, a key place is given to the norms of

the administrative field of law, because the effect of the norms of this field of law is aimed at the realization of a single goal, which is to ensure a clear mechanism of the functioning of the relevant subjects in the field of combat with crime, which also has a specific character. In addition, precisely with the help of the norms of the administrative branch of law: first, the general status of the State Bureau of Investigation, as well as their territorial offices, is determined; secondly, the powers of the heads of territorial departments of the SBI are fixed; thirdly, the forms and methods of management activities are defined, as well as the tools and means used by their leaders in order to ensure discipline and legality in them.

Key words: legal principles, State Bureau of Investigations, territorial administrations, administrative law.