

УДК 342.92

DOI: 10.36550/2522-9230-2020-1-9-145-149

Францевич Андрій Павлович,

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

## СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті досліджуються передумови створення Державного бюро розслідувань. Акцентується увага на діяльності пов'язаної із взаємодією Державного бюро розслідувань з іншими органами державної влади. Розглядаються основні засади організації та діяльності Державного бюро розслідувань. Аналізуються словникові та наукові погляди на формування поняття «взаємодія». Здійснено на міжгалузеве спрямування формування зазначеного поняття. Акцентовано увагу, що до дослідження феномену взаємодії ДБР з іншими державними органами доцільно і необхідно застосувати системний підхід, який вимагає, щоб це складне явище розглядалося у сукупності взаємопов'язаних та взаємообумовлених компонентів. З позицій цього підходу взаємодію ДБР з іншими державними органами можливо розглядати у широкому й вузькому розуміннях. Зазначено, що мета взаємодії ДБР з іншими органами державної влади зумовлена самим статусом ДБР, метою його діяльності та відповідними завданнями. Розглянуто завдання ДБР пов'язані із запобіганням, виявленням, припиненням, розкриттям і розслідуванням злочинів. Зазначено, що ДБР взаємодіє з іншими правоохоронними органами, а саме: органами прокуратури, внутрішніх справ, органами Національної поліції, НАБУ, СБУ, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу), іншими державними органами, які відповідно до закону, здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Акцентовано увагу на недоліках у правовому забезпеченні взаємодії ДБР з іншими державними органами. Надано авторські пропозиції усунення недоліків у цьому напрямі.

**Ключові слова:** принципи, взаємодія, координація, інформація, органи державної влади, державне бюро розслідувань.

### Franzevich A. THE SYSTEMATIC APPROACH TO PROBLEM RESEARCH INTERACTIONS OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATIONS WITH STATE AUTHORITIES

The article examines the preconditions for the establishment of the State Bureau of Investigation. Emphasis is placed on activities related to the interaction of the State Bureau of Investigation with other public authorities. The basic principles of organization and activity of the State Bureau of Investigation are considered. Vocabulary and scientific views on the formation of the concept of "interaction" are analyzed. The formation of this concept is carried out in the intersectoral direction. It is emphasized that to study the phenomenon of interaction of DBI with other government agencies, it is appropriate and necessary to apply a systematic approach, which requires that this complex phenomenon be considered in a set of interconnected and interdependent components. From the standpoint of this approach, the interaction of the DBI with other government agencies can be considered in a broad and narrow sense. It is noted that the purpose of the DBI's interaction with other public authorities is determined by the DBI's status, the purpose of its activities and the relevant tasks. The tasks of the DBI related to the prevention, detection, cessation, detection and investigation of crimes are considered. It is noted that the DBI interacts with other law enforcement agencies, namely: prosecutors, internal affairs, National Police, NABU, SBU, the central executive body that ensures the formation and implementation of state tax and customs policy, the central executive body that implements state policy in the field of prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime or terrorist financing (specially authorized executive body for financial monitoring), other state bodies that, in accordance with the law, carry out operational and investigative activities.

Emphasis is placed on the shortcomings in the legal support of the DBI's interaction with other state bodies. Author's suggestions for eliminating shortcomings in this direction are given.

**Key words:** principles, interaction, coordination, information, public authorities, state investigation bureau.

**Постановка проблеми.** Однією з умов ефективної діяльності Державного бюро розслідувань є налагодження конструктивної взаємодії з іншими державними органами України. На сьогодні відповідне нормативно-правове регулювання, досить стисло визначає відповідний напрям дослідження, обмежуючись загальними положеннями, що стосуються взаємодії Державного бюро розслідувань з органами державної влади. Проте на сьогодні ефективність діяльності зазначеного правоохоронного органу залежить від злагодженої співпраці між внутрішніми структурними підрозділами, так і від ефективної взаємодії з іншими органами державної влади. В результаті потребують удосконалення теоретичні та практичні засади взаємодії відповідних органів публічної влади, шляхом уточнення понятійного апарату, правових засад діяльності відповідних суб'єктів та пропозиції правового забезпечення зазначеного наукового напрямку дослідження.

**Аналіз наукових досліджень та публікацій.** Розгляд системного підходу до дослідження проблеми взаємодії державного бюро розслідувань з органами державної влади був предметом розгляду таких вчених, як А.С. Атаманчук, В.Б. Авер'янов, Ю.Г. Барабаш, Ю.П. Битяк, А.Л. Ворожко, В.О. Гринюк, Ю.М. Грошевий,

В.П. Гусєєва, Б.В. Дерев'янку, О.В. Джафарової, О.Ю. Дрозда, А.А. Єлісеєва, О.Р. Звоненко, В.С. Зеленецький, О.В. Ільченко, В.В. Комашко, О.В. Курганський, О.В. Марцеляк, М.І. Мельник, Є.Ю. Соболя, І.В. Черемис, О.С. Шатрава, Ю.С. Шемчушенко та інших.

**Мета статті** – дослідити проблему взаємодії державного бюро розслідувань з органами державної влади з позицій системного підходу та обґрунтувати пропозиції щодо удосконалення цієї взаємодії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** До основних засад організації та діяльності Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) законодавством віднесено такі, як: верховенство права; законність; справедливість; неупередженість; незалежність і персональна відповідальність кожного працівника ДБР; відкритість та прозорість діяльності ДБР для суспільства і демократичного цивільного контролю, підзвітність і підконтрольність державним органам, визначеним законом; політична нейтральність і позапартійність; єдиноначальність у реалізації повноважень ДБР та процесуальна самостійність слідчого органу ДБР (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань») [5].

У контексті нашого дослідження особливу увагу акцентуємо на принцип незалежності. Слід зазначити, що незалежність ДБР забезпечується комплексом відповідних гарантій. Згідно з ч. 1 ст. 4 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», цим та іншими законами визначені такі гарантії незалежності ДБР, як: спеціальний статус цього органу, а також особливий порядок фінансування та організаційного забезпечення його діяльності; особливий порядок добору, призначення та звільнення Директора ДБР; порядок здійснення повноважень ДБР та його працівників тощо. Важливу роль наразі відіграє законодавча заборона незаконного втручання у діяльність цього органу. Так, відповідно до п. 5 ч. 1, ч. 2 ст. 4 згаданого закону, забороняється незаконне втручання у здійснення повноважень працівників ДБР та у діяльність ДБР з боку державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб. Будь-які вказівки, пропозиції, вимоги, доручення, спрямовані до ДБР та його працівників, що стосуються питань досудового розслідування в конкретних кримінальних провадженнях, є неправомірними і не підлягають виконанню [5].

Водночас, як державний правоохоронний орган, на який, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції [5], ДБР тісно взаємодіє з іншими державними органами.

Передусім, слід визначити поняття «взаємодія». У різних словниках його тлумачать як: взаємний зв'язок між предметами у дії, погоджена дія між ким-, чим-небудь (Словник української мови (СУМ-11)); взаємний зв'язок між ким-, чим-небудь у дії (Словник української мови у 20 томах); філософська категорія, яка відображає особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів (Філософський енциклопедичний словник). Сутність поняття «взаємодія» розкривають і відповідні синоніми, якими є: співдія, співдіяння (Словник синонімів Караванського); допомога, згода (Словник синонімів Вусика) [2]. Виходячи з викладеного, взаємодія між ким-, чим-небудь передбачає таке: зв'язки (взаємні зв'язки та взаємні впливи); досягнення згоди й погоджені (узгоджені) дії (спільні дії, співдії на основі досягнення згоди); надання допомоги одне одному серед тих, хто взаємодіє.

Поняття «взаємодія» використовують у різних галузях знань, але так чи інакше його пов'язують із поняттями «зв'язки» та «система». Так, О. В. Марченко вказує, що взаємодія є однією з провідних філософських онтологічних категорій, яка виявляє зв'язки між різними суб'єктами та їх вплив один на одного [4, с. 259]. Узагальнюючи підходи до філософського трактування цієї категорії, Т. М. Ященко вказує, що процеси взаємодії визначають структурну організацію системи і порядок її об'єднання, поряд з іншими об'єктами, в систему вищого порядку. «Взаємодія», продовжує згадана вчена, виражає процес, вплив органів публічної влади один на одного, їх взаємозв'язок та взаємозумовленість, має об'єктивний і універсальний характер та відображається як взаємний зв'язок структурних рівнів. До основних ознак поняття «взаємодія» вона відносить такі, як: наявність спільної діяльності; погодженість; спрямованість взаємодіючих суб'єктів; зміст завдань, що виконуються суб'єктами взаємодії; становище, яке посідають суб'єкти взаємодії в ієрархії системи [9, с. 21, 24].

Такий підхід реалізується й у правових дослідженнях проблематики взаємодії. До прикладу, О. О. Кваша акцентує, що будь-яка система позначається цілісністю, певною структурою, ієрархією причинно-наслідкових зв'язків і взаємодій. Якщо взаємодія – це взаємозв'язок і взаємовплив предметів, явищ, станів, то система – упорядкована сукупність елементів, які взаємодіють, певним чином структуровані та підтримують зв'язки [3, с. 32, 36]. Досліджуючи поняття та сутність взаємодії в діяльності поліції, Ю. О. Безуса визначає таку взаємодію як діяльність декількох суб'єктів (поліції та інших правоохоронних органів між собою, а також з іншими державними і суспільними органами й організаціями), засновану на нормативних актах, взаємозалежну та погоджену за місцем і часом, спрямовану на боротьбу зі злочинністю та виконання загального завдання зміцнення законності і правопорядку [1, с. 13].

Отже, до дослідження феномену взаємодії ДБР з іншими державними органами доцільно і необхідно застосувати системний підхід, який вимагає, щоб це складне явище розглядалося у сукупності взаємопов'язаних та взаємообумовлених компонентів. З позицій цього підходу взаємодію ДБР з іншими державними органами можливо розглядати у широкому й вузькому розуміннях. У вузькому, така взаємодія

постає суто як сукупність визначених законодавством суб'єктів – державних органів, з якими ДБР спільно здійснює певні заходи у визначеному напрямку. У широкому, сукупність таких суб'єктів є лише одним з компонентів відповідної системної взаємодії. Для того, щоб визначити інші її складники, необхідно дати відповіді на наступні запитання: чим зумовлена або викликана необхідність такої взаємодії (її чинники); якою є її мета, на що спрямована така взаємодія; якими є її форми; наскільки розроблене її нормативно-правове підґрунтя; яким є або має бути результат такої взаємодії, що саме може підтвердити чи спростувати її ефективність тощо. Не претендуючи на вичерпність відповідей, оскільки, це не є можливим у рамках однієї статті, викладемо наше бачення деяких з перелічених питань.

Мета взаємодії ДБР з іншими органами державної влади зумовлена самим статусом ДБР, метою його діяльності та відповідними завданнями. Відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань», ДБР є державним правоохоронним органом, який вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування: 1) злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про державну службу», особами, посади яких віднесено до першої-третьої категорії посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів НАБУ; 2) злочинів, вчинених службовими особами НАБУ, заступником Генерального прокурора – керівником САП або іншими прокурорами САП, крім випадків, коли досудове розслідування цих злочинів віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ; 3) злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), крім злочинів, передбачених ст. 422 Кримінального кодексу України (ч. 1 ст. 1, ст. 5) [5].

Саме з таким специфічним колом завдань ДБР пов'язують вузьку спеціалізацію цього органу, чим він, як вказує Р. М. Труба, відрізняється від інших правоохоронних органів. Специфікою наразі є те, що ДБР зосереджене виключно на правоохоронній діяльності з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, вчинених посадовими особами високого рівня, а також військових злочинів [7, с. 137].

Очевидно, що ДБР взаємодіє з тими державними органами, мета і завдання яких співпадають з його завданнями у сфері протидії злочинності й забезпечення законності та правопорядку. Аналіз чинного законодавства підтверджує цю тезу. Так, передусім, ДБР взаємодіє з іншими правоохоронними органами, а саме: органами прокуратури, внутрішніх справ, органами Національної поліції, НАБУ, СБУ, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу), іншими державними органами, які відповідно до закону, здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Для забезпечення такої взаємодії у штатних розписах центральних апаратів перелічених органів передбачаються посади осіб, до функціональних обов'язків яких належить здійснення взаємодії з ДБР (ч.ч. 1, 2 ст. 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань») [5].

Необхідність взаємодії ДБР з усіма переліченими вище органами є абсолютно обґрунтованою. Доведемо це на прикладі взаємодії з НАБУ. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», НАБУ є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. До завдань цього органу віднесено протидію кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції [6].

ДБР взаємодіє не лише з правоохоронними, але й з іншими державними органами, зокрема тими, які здійснюють державний контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами законодавства України з метою запобігання та протидії кримінальним правопорушенням, віднесеним до підслідності ДБР. Такими органами є: Національний банк України, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України, орган державного фінансового контролю в Україні, органи Державної прикордонної служби тощо (ч.ч. 5-6 ст. 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань») [5].

У Законі України «Про Державне бюро розслідувань» знайшла своє закріплення така форма взаємодії ДБР з іншими органами державної влади, як обмін оперативною інформацією. Так, у рамках взаємодії з ДБР Національний банк України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, орган державного фінансового контролю в Україні та інші державні органи, згідно з п. 2 ч. 6 ст. 22 вказаного закону, зобов'язані передавати ДБР відомості, одержані під час здійснення контрольних функцій та аналізу інформації, що надходить, які можуть свідчити про кримінальні правопорушення або використовуватися для запобігання, виявлення, припинення і розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності ДБР. Цей орган також взаємодіє з Державною пенітенціарною службою України з питань обміну інформацією про осіб, притягнутих до відповідальності за кримінальні правопорушення, віднесені до підслідності ДБР (ч. 7 ст. 22) [5].

На наш погляд, закріплення в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» фактично однієї форми взаємодії цього органу з іншими органами державної влади – обмін / передача інформації, звужує зміст такої взаємодії та зменшує її потенціал. Крім того, це свідчить, що положення Стратегічної програми діяльності ДБР на 2017-2022 роки поки що реалізовані не повною мірою. Відповідно до згаданого документу, взаємодія ДБР з іншими державними органами, крім обміну інформації, може реалізуватися у таких формах, як: проведення спільних досліджень; вироблення заходів щодо виконання завдань кримінального судочинства, мінімізації корупційних ризиків у діяльності кожного відомства, розшуку осіб, які ухиляються від слідства, повернення активів, здобутих злочинним шляхом, захисту співробітників правоохоронних органів та учасників кримінального провадження тощо; підготовка спільних нормативно-правових актів для ефективної взаємодії; інші форми взаємодії, які не суперечать чинному законодавству [8, с. 15]. До останніх можливо віднести спільну діяльність з підготовки, організації та проведення комплексу заходів щодо попередження (профілактики), виявлення і припинення злочинів відповідної категорії.

Будь-яка взаємодія, як і взаємодія ДБР з іншими органами державної влади, передбачає організацію та узгодження / погодження певних спільних дій. На забезпечення цього у ст. 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» передбачено наступне: обмін оперативною інформацією щодо спільних заходів здійснюється за письмовим розпорядженням керівників відповідних підрозділів; передача оперативної інформації ДБР іншим державним органам дозволяється тільки за письмовим розпорядженням начальника відповідного підрозділу ДБР. Умови і порядок обміну інформацією між Державним бюро розслідувань та іншими державними органами регулюються спільними нормативно-правовими актами. З окремими державними органами ДБР може укладати угоди (меморандуми) про співпрацю та обмін інформацією [5].

Аналіз чинного законодавства в частині взаємодії ДБР з іншими державними органами дозволяє констатувати, що перелік таких органів є достатньо широким, однак, нормативно-правове підґрунтя цієї взаємодії – недостатнє. Потребує доповнення як Закон України «Про Державне бюро розслідувань», зокрема щодо форм відповідної взаємодії, так і закони, що визначають статус тих органів, з якими ДБР має взаємодіяти, адже, переважно в них відсутня вказівка на взаємодію безпосередньо з ДБР. Крім того, така взаємодія потребує особливої організації та координації, зокрема з огляду на те, що в ній задіяна значна кількість різних за характером своєї діяльності державних органів.

**Висновки.** Таким чином, взаємодія ДБР з іншими органами державної влади – це складна, чітко структурована система, детермінована зовнішньою необхідністю у виконанні спільних завдань у сфері протидії злочинності й забезпечення законності та правопорядку. Ступінь виконання цього завдання засвідчує рівень ефективності такої взаємодії та дозволяє зробити висновок про необхідність удосконалення її організації та координації. Розгляд взаємодії ДБР з іншими органами державної влади на засадах системного підходу дає можливість описати структуру цього складного явища як сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених компонентів. З позицій цього підходу взаємодію ДБР з іншими державними органами можливо розглядати у вузькому та широкому розуміннях. У вузькому розумінні така взаємодія – це суто сукупність визначених законодавством суб'єктів, державних органів, з якими ДБР спільно здійснює певні заходи у визначеному напрямку. У широкому, вона є цілісністю таких компонентів, як: мета або цільова спрямованість такої взаємодії; її суб'єкти (визначені законодавством державні органи, з якими співпрацює ДБР); форми такої взаємодії та її нормативно-правове підґрунтя; результат такої взаємодії, який підтверджує або спростує її ефективність. Перспективним у напрямку дослідження є з'ясування сутності взаємодії ДБР з іншими органами державної влади як напрямку адміністративної діяльності.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Безуса Ю. О. Поняття та сутність взаємодії в діяльності поліції (міліції) країн СНД. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 6. Т. 1. С. 10-20.
2. Взаємодія. URL: <https://slovnuk.me/dict/sum/взаємодія>
3. Кваша О. О. Зміст і значення понять «взаємодія» та «система» у філософських і правових дослідженнях. *Держава і право*. 2012. Вип. 56. С. 32-38.
4. Марченко О. В. Концептуальні основи полісуб'єктної взаємодії у просторі освіти. *Філософія і політологія в контексті сучасної культури*. 2011. Вип. 2. С. 258-267.
5. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19/conv#n278>
6. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>
7. Труба Р. М. Особливості діяльності Державного бюро розслідувань в Україні: адміністративно-правові засади. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 2. С. 137-140.
8. Стратегічна програма діяльності ДБР на 2017-2022 роки. URL: [https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2018-04/program17-20\\_web.pdf](https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2018-04/program17-20_web.pdf)
9. Яценко Т. М. Співвідношення понять «взаємодія» та «взаємовідносини» в системі державного управління. *Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Державне управління»)*. 2017. № 2. С. 19-25.



## REFERENCES:

1. Bezusa, Yu. O. (2016). The concept and essence of interaction in the activities of the police (militia) of the CIS countries. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*, 6, 10-20 [in Ukrainian].
2. Interaction. Retrieved from: <https://slovnyk.me/dict/sum/vzaiemodiiia> [in Ukrainian].
3. Kvasha, O. O. (2012). The meaning and significance of the concepts of "interaction" and "system" in philosophical and legal research. *Derzhava i pravo*, 56, 32-38. [in Ukrainian].
4. Marchenko, O. V. (2011). Conceptual foundations of polysubjective interaction in the space of education. *Filosofiiia i politolohiia v konteksti suchasnoi kultury*, 2, 258-267. [in Ukrainian].
5. Law of Ukraine On the State Bureau of Investigation. (2015, November 12). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19/conv#n278> [in Ukrainian].
6. Law of Ukraine On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. (2014, October 14). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text> [in Ukrainian].
7. Truba, R. M. (2018). Features of the State Bureau of Investigation in Ukraine: administrative and legal principles. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, 2, 137-140. [in Ukrainian].
8. Strategic program of DBR activities for 2017-2022. (2017). Retrieved from: [https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2018-04/program17-20\\_web.pdf](https://dbr.gov.ua/sites/default/files/2018-04/program17-20_web.pdf) [in Ukrainian].
9. Yashchenko, T. M. (2017). The ratio of the concepts of "interaction" and "relationship" in the system of public administration. *Visnyk NADU pry Prezidentovi Ukrainy (Seriiia «Derzhavne upravlinnia»)*, 2, 19-25 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.06.2020