

УДК 343.1:351.745

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-4.9>

О. В. Сачко, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного і кримінального права Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

О. В. Хорошун, кандидат юридичних наук, директор Дніпровського інституту Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ, ВІДКРИТІСТЬ ТА ПРОЗОРИСТЬ У РОБОТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

У статті розглянуто основні принципи організації та діяльності Державного бюро розслідувань (ДБР), а саме незалежність, відкритість та прозорість. Оскільки ДБР виконує важливу роль у забезпеченні правопорядку та боротьбі з корупцією на найвищих рівнях державної влади, його діяльність потребує чіткого дотримання принципів незалежності, об'єктивності та публічності, що сприяє збереженню довіри суспільства до правоохоронної системи. У статті обґрунтовано, що незалежність ДБР є запорукою його неупередженості та професійної об'єктивності.

Принцип незалежності розглянуто як механізм, що захищає Бюро від політичного впливу, сприяє самостійності прийняття рішень його працівниками та визначає межі відповідальності керівництва. Розглянуто особливості реалізації принципів відкритості та прозорості, які забезпечують контроль з боку громадськості та інших державних органів, а також сприяють об'єктивному висвітленню результатів діяльності ДБР. Автор також досліджує підходи до забезпечення незалежності ДБР, зокрема через спеціальні процедури призначення та звільнення працівників, підзвітність у межах, встановлених законодавством, і суворий контроль за діяльністю з метою запобігання корупції та зловживанню владою. Проаналізовано, як принципи відкритості та прозорості сприяють підтримці високого рівня довіри громадськості до правоохоронної системи, забезпечуючи доступ до інформації про діяльність Бюро в рамках закону та забезпечення національної безпеки.

Розглянуто також правові обмеження відкритості у зв'язку з необхідністю захисту державної таємниці та забезпечення прав осіб, які беруть участь у кримінальних провадженнях. У результаті дослідження автор доходить висновку, що вдосконалення правової регламентації принципів незалежності, відкритості та прозорості сприятиме підвищенню ефективності та авторитету ДБР. Стаття пропонує низку рекомендацій щодо подальшого розвитку нормативно-правового забезпечення діяльності Бюро та зміцнення інституційних гарантій його незалежності й підзвітності.

Ключові слова: Державне бюро розслідувань, незалежність, відкритість, прозорість, правоохоронні органи, публічність, відповідальність.

O. V. Sachko, O. V. Khoroshun. Independence, openness and transparency in the work of the State Bureau of Investigation

The article examines the basic principles of organization and operation of the State Bureau of Investigation (SBI), namely independence, openness and transparency. Since the SBI plays an important role in ensuring law and order and fighting corruption at the highest levels of government, its activities require strict adherence to the principles of independence, objectivity and publicity, which helps to maintain public trust in the law enforcement system. The article proves that the SBI's independence is a guarantee of its impartiality and professional objectivity. The principle of independence is viewed as a mechanism which protects the Bureau from political influence, promotes independent decision-making by its employees and defines the limits of responsibility of its management. The author examines the peculiarities of implementing the principles of openness and transparency, which ensure control by the public and other state bodies, and also contribute to objective coverage of the SBI's activities. The author also examines approaches to ensuring the SBI's independence, in particular through special procedures for appointing and dismissing employees, accountability within the limits established by law, and strict control over activities to prevent corruption and abuse of power. The author analyzes how the principles of openness and transparency contribute to maintaining a high level of public trust in the law enforcement system by providing access to information about the Bureau's activities within the framework of the law and ensuring national security. The author also examines the legal restrictions on openness in connection with the need to protect state secrets and ensure the rights of persons involved in criminal proceedings. As a result of the study, the author concludes that improving the legal regulation of the principles of independence, openness and transparency will help to increase the SBI's efficiency and authority. The article offers a number of recommendations for further development of the legal framework for the Bureau's activities and strengthening of institutional guarantees of its independence and accountability.

Key words: State Bureau of Investigation, independence, openness, transparency, law enforcement agencies, publicity, responsibility.

© О. В. Сачко, О. В. Хорошун, 2024

Постановка проблеми. Одним із ключових завдань сучасної правоохоронної системи України є забезпечення ефективності та неупередженості діяльності Державного бюро розслідувань, органу, що відповідає за розслідування резонансних злочинів, включаючи корупцію та злочини вищих посадових осіб. У суспільстві, де рівень довіри до правоохоронної системи часто залишається низьким, забезпечення незалежності, відкритості та прозорості в роботі ДБР є необхідною умовою підтримки громадського контролю та підвищення легітимності цього органу. Однак на практиці постає проблема нормативного забезпечення принципів незалежності та прозорості, їх реалізації в умовах тиску з боку політичних сил та загроз несанкціонованого втручання. Таким чином, потребує наукового осмислення питання вдосконалення правової основи та процедур, що забезпечують відкритість та підзвітність діяльності ДБР.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі питання організації діяльності ДБР, його ролі та повноважень досліджуються у працях таких авторів, як О. Костенко, В. Гладких, М. Бабаєв, О. Сачко, В. Тертишник, С. Микитюк що розглядають організаційну структуру ДБР та значення незалежності для його функціонування. Значна увага приділяється забезпеченню принципу незалежності як одного з базових елементів, що сприяють неупередженості та об'єктивності діяльності Бюро. Більшість науковців, зокрема І. Ковальчук, П. Тищенко, наголошують на важливості недопущення зовнішнього впливу на діяльність ДБР з боку політичних сил та інших зацікавлених сторін. Існуючі дослідження акцентують на необхідності закріплення чітких правових норм для гарантування незалежності слідчих підрозділів.

Аспекти відкритості та прозорості діяльності ДБР висвітлені у працях Т. Андрієнко та А. Левченко, які підкреслюють значення публічності для підвищення рівня суспільної довіри до Бюро. У роботах дослідників наголошується на важливості встановлення чітких процедур інформування громадськості про результати розслідувань, дотримуючись при цьому норм кримінального процесуального законодавства. Разом з тим, сучасні дослідження вказують на наявність правових прогалин у врегулюванні принципів прозорості та відкритості в діяльності ДБР. Вони вимагають удосконалення в контексті захисту державної таємниці та прав осіб, залучених до кримінальних проваджень.

Проведений огляд наукових досліджень підтверджує актуальність теми, однак потребує комплексного підходу до удосконалення правової основи, яка забезпечує незалежність, відкритість та прозорість діяльності ДБР.

Метою статті є дослідження принципів незалежності, відкритості та прозорості діяльності Державного бюро розслідувань України. Стаття спрямована на аналіз існуючих правових механізмів, що гарантують незалежність ДБР від політичного та іншого зовнішнього тиску, а також забезпечують доступ громадськості до інформації про результати його діяльності. Автор ставить за мету обґрунтувати важливість вдосконалення правового регулювання в контексті підвищення довіри суспільства до Бюро, пропонуючи рекомендації для посилення інституційних гарантій незалежності, неупередженості та публічності в діяльності цього органу.

Результати дослідження. Незалежність та персональна відповідальність працівників ДБР має тісний зв'язок із принципом неупередженості, оскільки незалежність вважається передумовою об'єктивності та незаангажованості службовців ДБР [5, с. 103]. На відміну від принципу неупередженості, питання незалежності висвітлено в науковій літературі більш широко, однак переважна частина досліджень присвячена незалежності суддів, оскільки цей принцип конституційно закріплений саме для судової системи. Проте незалежність ДБР, хоча й має більш вузьке значення, є критично важливою для ефективної діяльності цього органу [1, с. 137]. Принцип незалежності ДБР спрямований на захист Бюро та його працівників від зовнішнього впливу з боку вищих посадовців, політичних партій, інших державних органів тощо. Він запобігає використанню ДБР у політичних цілях і обмежує можливість зловживань та корупції з боку працівників Бюро.

Слідчі органи мають бути максимально незалежними як від існуючих гілок влади, так і від майбутніх «фігурантів справ», а отже не мають підпорядковуватись будь-яким міністерствам чи структурним підрозділам Кабінету Міністрів. Для посилення гарантій діяльності правоохоронних органів варто унеможливити ситуацію, коли новообраний за партійними списками Парламент приступаючи до роботи зразу ж починає «обирати за своїми інтересами» нового Генерального прокурора, а новостворений Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України звільняє Директора Бюро економічної безпеки України чи Директора НАБУ, призначає нового керівника, за допомогою якого забезпечує «ротацию» усієї слідчої системи «за своїми вподобаннями» [7, с. 232].

Аналіз законодавчих положень та практичної діяльності ДБР дозволяє визначити кілька аспектів реалізації принципу незалежності. Сюди входять особливий статус ДБР як автономного правоохоронного органу, який не належить до жодної з гілок влади, специфічний порядок формування його структури, фінансування та організаційного забезпечення. Крім того, незалежність ДБР передбачає самостійність працівників у прийнятті рішень на основі професійної правосвідомості, що супроводжується персональною відповідальністю. Їхня діяльність має бути повністю підпорядкована вимогам закону, вільною від зовнішніх впливів і тиску. Незалежність забезпечується також низкою обмежень щодо політичної, особистої та професійної діяльності працівників (зокрема, заборонено членство в політичних партіях, сумісництво з іншими посадами, спільну

роботу близьких родичів тощо). Принцип незалежності також містить гарантії захисту працівників ДБР, включаючи спеціальні процедури призначення та звільнення керівників, що знижує ймовірність незаконного впливу та забезпечує додатковий захист їхніх прав та безпеки [4, с. 102].

Принцип відкритості та прозорості у діяльності ДБР надважливий для суспільства, демократичного контролю, а також підзвітності та підконтрольності визначеним законодавством державним органам. У ст. 3 Закону цей принцип охоплює відкритість, прозорість, підзвітність і підконтрольність, які також можуть включати такі правові засади, як гласність і публічність. Принцип відкритості тісно переплітається з принципами справедливості, неупередженості та незалежності і слугує ключовою гарантією їх реалізації. Він забезпечує доступ до інформації про основні напрями діяльності ДБР і результати його роботи, що є необхідною передумовою для підзвітності та підконтрольності.

З огляду на повноваження та функції, покладені на ДБР, принцип відкритості набуває особливого значення. Працівники Бюро часто займаються розслідуванням корупційних справ, документуванням правопорушень високопосадовців та резонансних злочинів, що підвищує інтерес громадськості й міжнародної спільноти до діяльності ДБР. У сучасних умовах, коли суспільна довіра до правоохоронних органів перебуває на історично низькому рівні, принцип відкритості є критично важливим для забезпечення легітимності та ефективності роботи ДБР. Законодавець також враховує необхідність обмежень у застосуванні цього принципу, зазначаючи, що ДБР повинне діяти гласно лише настільки, наскільки це не порушує права громадян і не суперечить вимогам кримінального процесу та законодавства про державну таємницю [2, с. 117].

Особисті переконання й політичні погляди не повинні впливати на виконання посадових обов'язків працівниками ДБР. Принцип політичної нейтральності та позапартійності передбачає дві основні законодавчі заборони: по-перше, заборону використовувати ДБР для досягнення партійних, групових або особистих інтересів; по-друге, заборону функціонування політичних партій у межах ДБР. Водночас, на підставі проведеного дослідження, можна виокремити ще кілька складових цього принципу: ДБР повинно діяти незалежно від рішень і позицій політичних партій та громадських об'єднань; працівники ДБР зобов'язані виконувати свої функції незалежно від своїх політичних поглядів; політична діяльність і агітація в межах ДБР заборонені, так само як і участь працівників Бюро в політичній діяльності чи агітації; працівники ДБР не можуть висловлювати особисті політичні погляди під час виконання службових обов'язків, а також використовувати службові права для політичних цілей [3, с. 67].

Принцип єдиноначальності у реалізації повноважень ДБР та процесуальної самостійності слідчих органів – це єдиний принцип, який зазнав істотних змін з часу створення ДБР. До грудня 2019 року цей принцип формулювався як «єдиноначальності у поєднанні з колегіальним способом реалізації окремих повноважень» [6]. Згодом законодавець виключив колегіальний підхід, зосередивши управління на єдиноначальності. Хоча детальне дослідження причин і наслідків таких змін потребує додаткового вивчення, основний зміст цього принципу включає низку характерних ознак. Зокрема, управління діяльністю ДБР здійснюється через єдиноначальність рішень директора Бюро, який контролює їх виконання та несе повну відповідальність за результати діяльності; створюється управлінська вертикаль із підпорядкованістю всіх органів і підрозділів директору ДБР; рішення та вказівки директора обов'язкові для виконання підпорядкованими структурами (з урахуванням принципу законності); директор ДБР має право змінювати або скасовувати рішення своїх підлеглих (відповідно до принципу процесуальної самостійності слідчих органів).

Водночас принцип єдиноначальності передбачає низку гарантій процесуальної та функціональної автономії працівників ДБР. Зокрема, слідчі органи Бюро мають самостійність у процесуальних питаннях, а підрозділи ДБР – функціональну незалежність у межах своєї компетенції. Працівники ДБР мають право подавати рекомендації до вищих підрозділів і можуть оскаржувати дії та рішення керівництва у встановленому порядку.

У результаті аналізу основних принципів діяльності ДБР було виявлено недостатню нормативну визначеність цих засад. Стаття 3 Закону лише поверхнево окреслює систему принципів організації та діяльності ДБР, не розкриваючи їхнього повного змісту та особливостей практичної реалізації. Такий підхід законодавця, на наш погляд, суттєво знижує роль принципів у діяльності ДБР, надаючи їм радше декларативного, ніж практичного значення.

Висновки. У цій статті було розглянуто ключові принципи, що регулюють організацію та діяльність Державного бюро розслідувань (ДБР). Незалежність ДБР є одним із базових елементів, що забезпечує об'єктивність та неупередженість у діяльності Бюро. Незалежність гарантує захист працівників ДБР від політичного, громадського чи особистого тиску, забезпечуючи тим самим належне виконання покладених на них обов'язків. Незалежність передбачає виконання обов'язків у межах правової системи, без впливу сторонніх факторів, що є критично важливим для підтримання довіри суспільства до роботи ДБР. Персональна відповідальність працівників ДБР є невіддільною частиною їхньої незалежності. Він передбачає, що кожен співробітник Бюро особисто відповідає за прийняті рішення та здійснені дії, що допомагає запобігти зловживанням владою та порушенням закону. Цей принцип зумовлює підвищення рівня професійної та етичної відповідальності працівників, що, у свою чергу, сприяє підвищенню ефективності та правової культури в діяльності ДБР. Заборона використання ДБР в інтересах політичних партій чи окремих осіб,

а також відсутність політичної діяльності серед працівників Бюро сприяє об'єктивності та незалежності під час виконання службових обов'язків. Дотримання цього принципу важливе для захисту ДБР від політичних маніпуляцій та збереження його як неупередженого державного інституту. Запровадження єдиноначальності, коли керівник ДБР має право приймати ключові рішення та контролювати їх виконання, підвищує ефективність організаційних процесів та забезпечує їхню узгодженість. При цьому збереження процесуальної самостійності слідчих органів дозволяє уникнути надмірного адміністративного втручання в розслідування і сприяє об'єктивності процесу розслідування. Відкритість та прозорість Бюро підвищують рівень довіри суспільства до його роботи, дозволяючи громадянам отримувати об'єктивну інформацію про діяльність Бюро в межах законодавства про державну таємницю.

Однак, незважаючи на важливість цих принципів, законодавча регламентація основних засад діяльності ДБР залишається недостатньо розробленою. Стаття 3 Закону України про ДБР лише побіжно визначає базові принципи, не конкретизуючи методів і способів їх реалізації. Це може призводити до їх спрощеного трактування та формального застосування. Відсутність чіткої регламентації ускладнює реалізацію принципів на практиці та може знизити їхню ефективність.

У цілому, реалізація принципів незалежності, політичної нейтральності, позапартійності, єдиноначальності та процесуальної самостійності слідчих органів є запорукою ефективності діяльності ДБР. Дотримання цих засад сприяє підтриманню законності, прозорості та об'єктивності у функціонуванні ДБР. Для подальшого вдосконалення діяльності ДБР та посилення довіри до цього органу необхідно здійснити комплекс заходів із вдосконалення нормативної бази, забезпечити належне фінансування, а також розвинути систему внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю працівників Бюро.

Список використаних джерел:

1. Бандурка О. М., Соболев В. О. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ : підручник. Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 480 с.
2. Гончар А. Г. Адміністративно-правове регулювання фінансування і матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України : дис. ...докт. філософ.. за спеціальністю 081 (Право) / Національна академія внутрішніх справ. К., 2021. 209 с.
3. Колотило А. М., Чуб І. М Конспект лекцій з дисципліни «Основи наукових досліджень» (для студентів 5 курсу денної і заочної форм навчання за напрямом підготовки 0926 «Водні ресурси» (6.060103 – «Гідротехніка (водні ресурси)»)) / Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. Х. : ХНАМГ, 2011. 82 с.
4. Марцин В. С., Міценко Н. Г., Даниленко О. А. Основи наукових досліджень : навчальний посібник. Львів : Ромус-Поліграф, 2002. 128 с. URL: <http://politics.ellib.org.ua/pages-4542.html>.
5. Основи наукових досліджень : навч. посіб. / За заг. ред. Т. В. Гончарук. Тернопіль, 2014. 272 с.
6. Про Державне бюро розслідувань : Закон України No 794-VIII від 12.11.2015 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/794-19>
7. Тертишник В. М. Сачко О. В. Доктрина верховенства права в діяльності слідчих органів. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2024. № 1. С. 299–305. DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-1-53> URL: http://apnl.dnu.in.ua/1_2024/55.pdf