

Заклад вищої освіти «Український католицький університет»

Факультет суспільних наук

Кафедра державного управління

Кваліфікаційна робота

на тему:

«Трансформація Державного бюро розслідувань в контексті антикорупційної реформи»

Виконав: студент II курсу, групи СПА 21
Галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування»

Спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньої програми «Публічне управління та адміністрування»

Освітній ступінь магістр

Остап КУМАНСЬКИЙ

Науковий керівник: Іван ГОРОДИСЬКИЙ

Рецензент: доцент к.ю.н. Хлібороб Н.Є.

Львів – 2023 рік

Куманський О. Трансформація Державного бюро розслідувань в контексті антикорупційної реформи: Кваліфікаційна робота: (281 «Публічне управління та адміністрування») /О. Куманський / Український католицький університет. Кафедра державного управління; Наук кер:І.Городинський – Львів: УКУ, 2023. – 76 с.

Анотація. У роботі проведено дослідження законодавчих засад та практичних аспектів реалізації функцій та компетенції Державного бюро розслідувань, виокремлення проблем у цій сфері та формування пропозицій щодо удосконалення організаційного та правового забезпечення діяльності ДБР. Особлива увага присвячена проблематиці трансформації ДБР та втілення принципів належного врядування у його роботі.

Досліджено місце і статус Державного бюро розслідувань у системі органів правопорядку. Встановлено, що за функціями ДБР є органом досудового розслідування, на який покладаються завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. Створення та ефективне функціонування ДБР є одним із вагомих кроків на шляху до інтеграції в ЄС.

Проаналізовано ефективність та компетенцію ДБР у сфері боротьби з корупцією. Наголошено на тому, що компетенція ДБР полягає в розслідуванні злочинів, вчинених високопосадовцями, правоохоронцями і суддями, а також особами, посада яких віднесена до категорії «А», крім випадків, коли досудове розслідування віднесено до підслідності НАБУ. Тобто ДБР розслідує будь-які злочини, вчинені високопосадовцями, в тому числі і корупційні, якщо не наявна жодна з умов підслідності НАБУ.

Акцентовано на основних напрямках втілення у діяльності ДБР принципів належного врядування, зокрема, таких як: політична нейтральність, відповідальність, відкритість та підзвітність, ефективність і результативність, рівність і врахування інтересів та відповідність принципу верховенства права.

Ключові слова: Державне бюро розслідувань, принципи належного врядування, повноваження, компетенція.

Abstract. The study examines the legislative framework and practical aspects of implementing the functions and competencies of the State Bureau of Investigations (SBI), identifies issues in this sphere, and proposes improvements for the organizational and legal framework of SBI's activities. Special attention is given to the issues of transforming the SBI and implementing good governance principles in its work.

The position and status of the State Bureau of Investigations within the law enforcement system are analyzed. It is established that the SBI functions as a pre-trial investigation body entrusted with the tasks of preventing, detecting, terminating, disclosing, and investigating crimes within its jurisdiction. The creation and effective functioning of the SBI are significant steps towards European integration.

The effectiveness and competence of the SBI in combating corruption are analyzed. It is emphasized that the SBI's competence lies in investigating crimes committed by high-ranking officials, law enforcement officers, judges, and individuals whose positions fall under the "A" category, except for cases where pre-trial investigation falls under the jurisdiction of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU). In other words, the SBI investigates any crimes committed by high-ranking officials, including corruption offenses, if none of the conditions for NABU's jurisdiction are met.

The main directions for implementing good governance principles in the SBI's activities are highlighted, including strategic frameworks for public administration reform, policy development and coordination, civil service and human resource management, accountability, and public financial management.

It is determined that ensuring the implementation of the principle of political neutrality in the SBI's activities can be achieved by reducing the influence of senior political officials on the SBI's work, clearly defining the role and reducing the influence of the President of Ukraine on the institution, mitigating the influence of the Office of the President on the SBI's activities, and not only legally but also practically ensuring the independence of the SBI.

Keywords: State Bureau of Investigations, good governance principles, powers, competence.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. Місце і статус Державного бюро розслідувань в рамках правоохоронної системи України.....	10
1.1. Історія створення Державного бюро розслідувань.....	10
1.2. Правовий статус Державного бюро розслідувань в правоохоронній системі України.....	13
РОЗДІЛ 2. Ефективність та повноваження Державного бюро розслідувань у сфері боротьби з корупцією.....	25
2.1. Правові засади, мета та місце Державного бюро розслідувань в системі антикорупційних органів.....	25
2.2. Інституційна та операційна незалежність Державного бюро розслідувань.....	30
2.3. Підслідність Державного бюро розслідувань.....	33
2.4. Чисельність працівників та структура.....	37
2.5. Кадрова політика в Державному бюро розслідувань.....	39
РОЗДІЛ 3. Шляхи досягнення принципів належного врядування у роботі Державного бюро розслідувань.....	45
3.1. Основні принципи належного врядування та їх зміст.....	45
3.2. Втілення принципів належного врядування в роботі Державного бюро розслідувань.....	47
3.3. Трансформація кадрової політики на основі принципів належного врядування.....	50
3.4. Відкритість та прозорість діяльності Державного бюро розслідувань.....	61
ВИСНОВКИ.....	65
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	68

ВСТУП

Актуальність досліджуваної теми. Україна зіткнулася з надзвичайно складним викликом, що зумовлений російською агресією. В умовах, коли тисячі добровольців жертвують своїм життям заради майбутнього України, захищаючи мирних людей, набуває особливої ваги та є основою національної безпеки та територіальної цілісності України очищення та вдосконалення роботи правоохоронних органів, боротьба з корупцією.

Для забезпечення та захисту прав свобод людини, конституційних засад функціонування держави та суспільства, органи правопорядку мають здолати низку викликів. Серед них – організаційні та інші проблеми, що вплинули на здатність органів правопорядку ефективно виконувати свої функції, зокрема в деяких аспектах із забезпечення національної безпеки України. Водночас у суспільства є чіткий запит на рішучі та позитивні зміни в усіх сферах життя, зокрема в правоохоронній, після перемоги України.

За даними соціальних досліджень Центру Разумкова у 2023 році, що проводилося соціологічною службою Центру з 22 лютого по 1 березня 2023 року, більшість респондентів не довіряють державному апарату (чиновникам) (64%), політичним партіям (63%), судам (судовій системі загалом) (59%), Верховній Раді України (51%). При цьому, оцінюючи рівень корумпованості соціальних інститутів за шкалою від 1 до 10, де «1» означає «відсутність корупції», а «10» - «дуже високий рівень корупції», респонденти оцінюють корумпованість української влади в цілому 6,8 балами. Додатково наведу інші дані цих соціологічних досліджень. Зокрема, рівень корумпованості Верховної Ради України оцінено 6,8 балами, Кабінету Міністрів України 6,1 балами, Міністерства оборони України 5,8 балами, обласної влади своєї області 5,7 балами, Офісу Президента України - 5,6 балами, Антикорупційних органів (НАБУ, САП, НАЗК) - 5,6 балами. Найнижче оцінюється рівень корумпованості

громадських організацій, які займаються боротьбою з корупцією (4,7 бала), та Президента України (4,0 бала) [44].

Відповідно до Указу Президента України «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки» [6] пріоритетними серед таких змін є гарантування прав і свобод людини та громадянина, а також подальша розбудова демократичної держави, в якій неухильно забезпечується верховенство права. Окрім того, у Стратегії наголошується на загальній меті реформування органів правопорядку – удосконалити їхні *ціннісні орієнтири*, організаційну культуру, структуру управління, законодавче регулювання, зокрема з урахуванням потреб правозастосовної практики.

Цей запит є більш ніж релевантним як і для всієї системи органів правопорядку, так і для Державного бюро розслідувань (ДБР), яке є складовою цієї системи.

Удосконалення організації та діяльності Державного бюро розслідування має бути комплексними і стосуватися всіх аспектів їх функціонування: від підготовки та добору високопрофесійних співробітників на службу в ДБР до забезпечення ефективності функціонування системи з урахуванням міжнародних стандартів, зокрема підзвітності та прозорості. Корупційні та інші ризики слід надалі мінімізувати, у тому числі шляхом посилення механізмів демократичного цивільного контролю за процесом прийняття рішень.

Зазначене свідчить про актуальність проблематики, обраної в якості предмету дослідження.

Аналіз існуючих публікацій. Правові та організаційні аспекти діяльності ДБР досліджували Моїсєєв, М.С., Ковальчук І.С., Дерев'янка Б.В. Ільченко О.В., Труба Р.М. та багато інших вчених.

Але з огляду на те, що ДБР є відносно новим правоохоронним органом, який досі перебуває в стані реформування, актуальність теми зберігається.

Зокрема, з початку 2015, коли ухвалено Закон України «Про Державне бюро розслідувань», і до 2023 року ухвалено 16 законодавчих актів, що вносили вагомі зміни до цього Закону, з них 9 актів містили нові редакції окремих положень Закону щодо правових та організаційних засад діяльності ДБР. Зокрема, за цей період внесено зміни до статті 9 Закону щодо зміни чисельності та структури, статті 12 Закону щодо повноважень Директора Державного бюро розслідувань, статті 13 Закону щодо Директоратів територіальних органів, зокрема закріплення вимог до кандидатів на посади керівників підрозділів центрального апарату Державного бюро розслідувань та їхніх заступників, та багато інших.

Метою роботи є дослідження законодавчих засад та практичних аспектів реалізації функцій та компетенції Державного бюро розслідувань, виокремлення проблем у цій сфері та формування пропозицій щодо удосконалення організаційного та правового забезпечення діяльності ДБР.

Для досягнення мети роботи, сформульовано такі основні **завдання**:

- дослідити правовий статус та місце в системі правоохоронних органів Державного бюро розслідувань;
- визначити сферу компетенції ДБР та розмежувати її від компетенції інших правоохоронних органів;
- виокремити повноваження Державного бюро розслідувань в сфері боротьби з корупцією;
- визначити та проаналізувати основні проблеми, що виникають під час реалізації завдань та компетенції ДБР;
- виокремити принципи належного врядування, які є релевантними в діяльності ДБР;
- визначити шляхи досягнення принципів належного врядування в роботі Державного бюро розслідувань.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері правового забезпечення та практичної діяльності Державного Бюро розслідувань щодо реалізації мети та завдань цього правоохоронного органу.

Предметом дослідження є норми законодавства України, що регламентують правовий статус Державного бюро розслідувань в рамках правоохоронної системи України, його мету, завдання та повноваження, а також шляхи досягнення принципів належного врядування у його роботі.

Методами дослідження є загальнонаукові методи, а саме: метод порівняння, формалізації, конкретизації, класифікації, статистичного аналізу, системного та процесного підходу.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять 11 параграфів, висновків і списку використаних джерел, що містить 64 найменування. У першому розділі досліджено місце і правовий статус ДБР в рамках правоохоронної системи. Другий розділ присвячений тематиці ефективності діяльності та повноваженням ДБР щодо протидії корупції, У третьому розділі розкриваються шляхи трансформації ДБР на основі принципів належного врядування для досягнення ефективності діяльності ДБР та виконання ним своїх завдань та місії. Робота також включає 12 рисунків, які пронумеровані в межах параграфів. Загальний обсяг роботи становить 77 аркушів.

РОЗДІЛ 1

МІСЦЕ І СТАТУС ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ В РАМКАХ ПРАВООХОРОННОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

1.1. Історія створення Державного бюро розслідувань

Протягом останніх років Україна здійснює значні зусилля для боротьби з корупцією та зміцнення демократії. Одним з прогресивних та найважливіших інструментів цієї боротьби і протидії злочинам, які вчиняються державним службовцями, в тому числі високопосадовцями, суддями, працівниками правоохоронних органів, особами, які скоїли воєнні злочини, стало створення Державного бюро розслідувань. Прагнення до європейських стандартів та цінностей у становленні незалежної, правової, соціальної держави, захисту прав і законних інтересів громадян, реформуванні системи державного управління, а також прагнення впровадження передового світового досвіду у вітчизняну правову думку стало вагомим поштовхом для створення нового органу та прийняття Закону України «Про Державне бюро розслідувань».

Державне бюро розслідувань (надалі - ДБР) – є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції.

Варто зазначити, що вперше в історії правоохоронних органів в Україні чітко прописана місія нового органу. Зокрема, проголошено, що місія ДБР - встановлення справедливості в суспільстві шляхом незалежного та всебічного розслідування злочинів задля притягнення винних до відповідальності, незважаючи на їхні посади, зв'язки та ресурси.

Створення Державного бюро розслідувань від початку було тривалим і конфліктним. Проте лише після Революції Гідності стала можливим на практиці реалізація ідеї ДБР.

Ідея створення ДБР закладена ще на етапі прийняття Конституції України в 1996 році. Таким чином, у Перехідних положеннях Конституції України підкреслювалась необхідність досудового розслідування в правоохоронній діяльності, яке повинно здійснюватися окремим правоохоронним органом і за особливими умовами. Зокрема, зазначено, що функція досудового розслідування покладається на прокуратуру лише на певний період часу, а саме до моменту «створення нового відповідного правоохоронного органу». Проте Закон про створення Державного бюро розслідувань Верховна Рада ухвалила лише через 19 років – 12 листопада 2015 року.

У 1997 році Леонід Кучма видав Указ Президента України від 24 квітня 1997 року № 371 «Про Національне бюро розслідувань України» (далі - НБРУ). Вважається, що створення Національного бюро розслідувань в Україні відбувалося за аналогом правоохоронного органу в США – Федерального бюро розслідувань (ФБР). Фактично цей орган став ідеологічним попередником ДБР в Україні. Однак НБРУ проіснувало недовго - 45 народних депутатів України вносять до Конституційного суду України подання про неконституційність Указу Президента, і 6 липня 1998 року вказаний Указ визнається неконституційним. Отже, перша спроба України від'єднати від органів прокуратури функцію слідства завершилась провалом, бо на той час Президенту і його оточенню було вигідно концентрувати в одному органі дві функції, оскільки прокуратура є сильним інструментом в руках влади.

У 2005 році, після Помаранчевої Революції (публічна увага), повторно відбулась промоція вирішення проблеми корупції в державі. Президент України Віктор Ющенко своїм розпорядженням створив робочу групу з розроблення концепції створення та організації діяльності НБРУ, а в 2006 році РНБО ухвалило рішення про необхідність створення Національної служби розслідувань, що передбачало відділення функцій досудового слідства від Генпрокуратури й СБУ, однак Розпорядження Президента України скасовано

ним же вже у 2008 році.

Наступною і вирішальною спробою створити орган, що мав відновити інституційну довіру суспільства до правоохоронної системи шляхом формування порядку денного влади (agenda - setting) відбулось у «постмайданний» період шляхом прийняття у 2016 році Верховною Радою України Закону України «Про Державне бюро розслідувань», оскільки однією з вимог учасників Революції Гідності було покарання винних за побиття правоохоронцями студентів та вбивства «Небесної Сотні». Чинна, на той момент, політична влада, враховуючи стан правоохоронних інституцій, вимоги Європейського Союзу щодо розділення функцій прокуратури та створення незалежного органу, який розслідуватиме найрезонансніші злочини України, вчинені правоохоронцями, після потрапляння питання до порядку денного, прийняла рішення створити новий, незалежний правоохоронний орган - ДБР.

Зовнішніми промоутерами вказаної політики були: Рада Європи, Європейський Союз та міжнародна недержавна організація «Amnesty International», яка неодноразово закликала Україну прискорити створення ДБР. На нашу думку, остання спроба стала успішною тому, що український народ зробив чіткий вибір проєвропейського майбутнього і продемонстрував готовність долати пострадянський (тоталітарний) синдром української бюрократичної машини, в тому числі й правоохоронної системи.

Відтак 14 січня 2016 року Президент України підписав закон «Про державне» бюро розслідувань», а 29 лютого цього ж року Постановою Кабінету Міністрів України № 127 утворено Державне бюро розслідувань. Закон набрав чинності 1 березня 2016 року і надав ДБР повноваження розслідувати справи, які досі розслідувала прокуратура. У прокуратури відповідні повноваження припинилися. 10 травня 2016 року оголошений перший конкурс на заміщення вакантних посад Директора та заступників Директора бюро. Конкурс тривав півтора роки, і лише 16 листопада 2017 року компетентна комісія назвала

переможців на ці посади.

Таким чином, Державне бюро розслідувань як державний правоохоронний орган розпочав діяльність лише 27 листопада 2018 року [30].

1.2. Правовий статус Державного бюро розслідувань в правоохоронній системі України

Зі створенням нового державного правоохоронного органу виникла проблема якісного врегулювання його організаційних та кадрових засад. ДБР діє на підставі Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року № 794-VIII, який заклав основи для вирішення значної частини цих проблем. Закон визначає правові засади діяльності ДБР, основні засади організації та його діяльності (повноваження ДБР, структура й чисельність ДБР, порядок призначення посадових осіб та інших співробітників, особливості проведення конкурсів на заміщення посад, повноваження посадових осіб і працівників ДБР), особливості соціального, правового захисту й відповідальності працівників ДБР тощо [48].

У першій редакції Закону, а також в проєкті було зазначено, що ДБР є «центральною виконавчою владою». Це означало, що інші центральні органи виконавчої влади та Кабінет Міністрів України не мали суттєвого впливу на ДБР чи контролю за ним. Зміни до статусу ДБР були внесені Законом від 3 грудня 2019 року № 305-IX, що змінив його статус на «державний правоохоронний орган», внаслідок чого ДБР вийшло із системи органів виконавчої влади та підпорядкування КМУ. Ці зміни посилюють роль і вплив Президента України в діяльності ДБР. Однак Конституційний Суд України у своєму висновку від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019 зазначив, що ДБР має ознаки органу виконавчої влади і має бути в системі органів виконавчої влади, очолюваної КМУ. Проте на сьогодні позицію КСУ не було імплементовано парламентом.

Така складна і неоднозначна історія створення незалежного органу - Державного бюро розслідування - зумовила високу наукову зацікавленість правовими проблемами створення і функціонування ДБР. Зокрема, проблеми правового статусу ДБР досліджували такі науковці як Дерев'янка Б.В.,[31] Ковальчук І.С., [38, с. 221-225] Козар М.М. [39, с.53-58] Моїсєєв М.С. [43, 227 с.] Проблемам створення та функціонування ДБР присвячені праці Ільченка О.В.[35, с. 281-283.] Значна увага приділяється питанням принципів діяльності ДБР. [34, С. 251-257] [40, С. 53-59]

У науковій літературі багато уваги приділено питанням компетенції ДБР[54, с. 116-125], окремим функціям, повноваженням ДБР та проблемам[33, с. 15–17], організації діяльності цього органу [56, с. 116-124.]. Досліджують також питання кадрового забезпечення ДБР [51], дисциплінарної відповідальності працівників Державного бюро розслідувань. [42]

У монографічній праці экс-директора ДБР Труби Р.М., присвяченій дослідженню адміністративно-правового регулювання діяльності Державного бюро розслідувань, порушено питання теоретико-правових основ діяльності ДБР, структури, мети, завдання та компетенції ДБР. Окремо в монографії розглянуто оптимізацію законодавства та напрями вдосконалення організації діяльності ДБР. [53]

Варто також звернути увагу, що проблемам правового статусу ДБР присвячена низка науково-практичних заходів, зокрема Міжнародна науково-практична конференція «Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови» [29].

Це лише узагальнений огляд наукових досліджень щодо правового статусу та діяльності ДБР. Однак значна кількість наукових досліджень цієї проблематики засвідчує її підвищену актуальність та суспільний резонанс. Також, з огляду на постійні реформи системи правоохоронних органів, дослідження правових основ функціонування ДБР і його місце у цій системі

залишається й досі актуальним.

Державне бюро розслідувань у своїй діяльності керується Конституцією України [1], міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Законом України «Про Державне бюро розслідувань» [2] та іншими законами України, а також нормативно-правовими актами, прийнятими на їх основі.

За змістом функцій ДБР є органом досудового розслідування, на який покладаються визначені Законом України «Про Державне бюро розслідувань» функції. ДБР розслідує злочини, вчинені високопосадовцями, правоохоронцями і суддями, особами, посада яких віднесена до категорії «А», крім випадків, коли досудове розслідування віднесено до підслідності Національного антикорупційного бюро України (надалі – НАБУ) [4], а також службовими особами НАБУ та Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора (надалі – САП) [26], крім випадків, коли досудове розслідування віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ, та особами, які вчинили військові кримінальні правопорушення, крім передбачених статтею 422 КК України. Тобто компетенція ДБР базується винятково на суб'єктній ознаці. Більш детально підслідність відображена в інфографіці (Рис. 1.1).

ПІДСЛІДНІСТЬ

Державне бюро розслідувань покликано запобігати, виявляти, припиняти, розкривати і розслідувати кримінальні правопорушення, що вчинили:

I. Вищі посадові особи*:

- Президент України, повноваження якого припинено;
- Прем'єр-міністр України, член Кабінету Міністрів України, перший заступник та заступник міністра;
- Член Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України;
- Член Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України;
- Голова Фонду державного майна України, його перший заступник та заступник;
- член Центральної виборчої комісії;
- народний депутат України;
- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини;
- Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступник;
- Директор Національного антикорупційного бюро України;
- Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник;
- Голова Національного агентства з питань запобігання корупції, його заступник;
- Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його перший заступник та заступник;
- Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим, його перший заступник та заступник;
- Радник або помічник Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України;
- суддя;
- працівник правоохоронного органу;
- особа, посада якої належить до категорії "А", крім випадків, коли досудове розслідування цих кримінальних правопорушень віднесено до підслідності Національного антикорупційного Бюро України.

II. Службові особи НАБУ та САП*:

- службові особи Національного антикорупційного бюро України;
- заступник Генерального прокурора-керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури;
- інші прокурори Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

*крім випадків, коли досудове розслідування цих кримінальних правопорушень віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ.

III. Особи, які вчинили військові кримінальні правопорушення, крім передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України

Рис. 1.1 Підслідність ДБР.

Відповідно до статті 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» Державне бюро розслідувань України має перелік повноважень, до основних з яких належать такі:

- участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері протидії злочинності, вносить відповідні пропозиції на розгляд Кабінету Міністрів України;
- здійснення інформаційно-аналітичних заходів щодо встановлення системних причин та умов проявів організованої злочинності та інших видів злочинності, протидію яким віднесено до компетенції ДБР, вживня заходів до їх усунення;
- припинення і розкриття кримінальних правопорушень, розслідування яких віднесено до компетенції ДБР;
- здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового

розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності ДБР, на підставах та в порядку, встановлених законом;

- здійснення розшуку осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні правопорушення, розслідування яких віднесено до підслідності ДБР [2].

Наділення ДБР повноваженнями здійснювати досудове розслідування злочинів, вчинених працівниками правоохоронних органів, є важливим для забезпечення очікувань суспільства від даної структури і можливістю ДБР отримати повагу від громадськості та інших правоохоронних органів. Аналіз цього комплексу повноважень, наданих ДБР, дозволяє визначити його як орган, діяльність якого спрямована на протидію корупційним злочинам, при цьому його повноваження чітко розмежовані з повноваженнями Національного антикорупційного бюро України у сфері досудового розслідування корупційних правопорушень, що має забезпечити уникнення дублювання функцій.

Організація та діяльність Державного бюро розслідувань здійснюється у відповідності до певних принципів, які спрямовані на досягнення оптимальних і стабільних результатів діяльності та забезпечення його ефективності. Під час здійснення своєї правоохоронної функції ДБР керується такими засадами:

- верховенство права;
- законність;
- справедливість;
- неупередженість;
- незалежність і персональна відповідальність кожного працівника ДБР;
- відкритість та прозорість діяльності ДБР для суспільства та демократичного цивільного контролю, підзвітність і підконтрольність визначеним законом державним органам;
- політична нейтральність і позапартійність;

- єдиноначальність у реалізації повноважень ДБР.

Ключовою засадою, яка закладалась під час створення Державного бюро розслідувань, була його *незалежність*, як одна із передумов об'єктивності та неупередженості, з метою убезпечити ДБР та його співробітників від зовнішнього тиску, що чиниться на них з боку державних чиновників, політичних партій, представників інших правоохоронних органів тощо, не допустити випадки їх використання для розв'язання спірних політичних питань або задоволення політичних чи особистих інтересів, запобігти корупції, свавіллю, безконтрольності, безкарності та безвідповідальності з боку працівників ДБР.

Чинне законодавство передбачає, що незалежність Державного бюро розслідувань від незаконного втручання у його діяльність гарантується, зокрема:

- спеціальним статусом ДБР, особливим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності;
- особливим порядком добору, призначення та звільнення Директора ДБР, а також вичерпним переліком підстав для припинення його повноважень, визначеним Законом України «Про Державне бюро розслідувань»;
- порядком здійснення повноважень ДБР та його працівниками;
- заборонаю незаконного втручання у здійснення повноважень працівників ДБР;
- належною оплатою праці працівників ДБР і соціальними гарантіями;
- правовим захистом і забезпеченням особистої безпеки працівників ДБР, їхніх близьких родичів.

Забороняється незаконне втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність ДБР.

Проте на практиці чітких механізмів дієвості гарантій незалежності немає. Тому питання гарантій незалежності Державного бюро розслідувань потребує

детального доопрацювання, включаючи поняття самостійності цього правоохоронного органу та незалежної діяльності його працівників, деталізувати гарантії, які мають сприяти діяльності ДБР та його працівників, а також визначити механізми, які гарантують заборону втручання в діяльність ДБР.

Організаційна структура Державного бюро розслідувань визначається Президентом України.

СТРУКТУРА



Рис 1.2. Структура ДБР

Необхідність Державного бюро розслідувань для національної безпеки підтверджується й міжнародним досвідом. Напрацьований в інших розвинених країнах досвід розкриття та розслідування злочинів, пов'язаних з діяльністю організованих груп і злочинних організацій, підтверджує, що в державі повинен функціонувати орган, уповноважений виявляти, розкривати й розслідувати найбільш небезпечні злочини та злочини, що вчиняються організованими злочинними угрупованнями в найбільш важливих для забезпечення національної безпеки сферах.

Схожі до ДБР органи існують в таких країнах: Федеральне бюро розслідувань в Сполучених Штатах Америки, Агентство внутрішньої безпеки

Республіки Польщі, МАТАМ у Державі Ізраїль, Центральне бюро розслідувань в Індії, Національне агентство з боротьби зі злочинністю в Великобританії, Федеральне відомство кримінальної поліції у Федеративній Республіці Німеччині тощо. [38, с. 221-225] Зокрема, функцію розслідування злочинів у Франції здійснюють слідчий суддя, поліція і жандармерія, до органів розслідування злочинів Федеративної республіки Німеччина (ФРН) входять поліція, прокуратура і слідчий суддя, а на федеральному рівні існує федеральне управління кримінальної поліції.

За даними авторів Дж. Річардсона та Е.Б. Шей, органи розслідування Німеччини та Франції є великими організаціями з більш ніж 30 000 співробітників кожна, що дає їм значні ресурси для здійснення розслідувань справ на високому рівні. З іншого боку, за даними К. Шелтона та Ф. Фріленда [61, с. 129-146], органи розслідування Німеччини та Франції займаються більш широким спектром злочинів, включно з тероризмом та наркотиками. У порівнянні з цим ДБР України має значно меншу кількість співробітників. За даними Д. Херле, органи розслідування Німеччини [60, с. 25-42] та, відповідно до даних Ж. Пінью, органи розслідування Франції мають значно більші ресурси та фінансову підтримку від держави, ніж ДБР України [62, с.167-187]. У той же час, ДБР досі стикається з багатьма внутрішніми проблемами, такими як недостатній фінансовий та кадровий ресурс, а також політичний тиск.

Однією з ключових відмінностей між ДБР України та органами розслідування Німеччини і Франції є те, що ДБР України більше зосереджується на боротьбі з корупцією та злочинами проти основ національної безпеки, оскільки ці види злочинності є особливо проблемними в Україні та потребують серйозних заходів для їх запобігання та розслідування.

Ще одна важлива відмінність полягає в тому, що органи розслідування Німеччини та Франції мають більш розвинену систему міжнародного співробітництва та координації з іншими правоохоронними органами, яка

дозволяє їм ефективніше боротися з транскордонною злочинністю та тероризмом. Ці органи мають підписані ряд міжнародних угод, які дозволяють обмінюватись інформацією та співпрацювати з правоохоронними органами інших країн[61, с. 129-146].

Безперечно, вивчення досвіду правоохоронної діяльності зарубіжних країн, спільної політики у сфері внутрішніх справ і юстиції, боротьби зі злочинністю має велике значення для доктрини і практики сучасної України та її системи державного устрою. Помилки і негативних явищ можна запобігти, спираючись на позитивний досвід організації та функціонування цих інститутів в інших країнах.

Для ефективної діяльності Державне бюро розслідувань взаємодіє в рамках своїх повноважень з іншими державними органами. Відповідно до ст. 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» ДБР взаємодіє з органами прокуратури, внутрішніх справ, Національного антикорупційного бюро України, Служби безпеки України, Бюро економічної безпеки України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Однією із форм взаємодії є обмін оперативною інформацією між Державним бюро розслідувань та Національним антикорупційним бюро України, органами внутрішніх справ, органами Національної поліції, Службою безпеки України, Бюро економічної безпеки України щодо спільних заходів та з іншими державними органами, які відповідно до закону здійснюють оперативно-розшукову діяльність, що здійснюється за письмовим розпорядженням керівників відповідних підрозділів. Умови і порядок обміну інформацією регулюються спільними нормативно-правовими актами.

Взаємодія ДБР з іншими державними органами України побудована на принципах верховенства права, законності, неупередженості, незалежності

кожного з органів у поєднанні із завданнями кримінального провадження та реалізується у таких формах:

- обмін інформацією;
- 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, що не суперечать чинному законодавству.

ДБР здійснює співробітництво з поліцейськими та іншими відповідними органами іноземних держав відповідно до законів та міжнародних договорів України у тому числі щодо:

- розшуку підозрюваних, котрі переховуються від слідства та суду;
- повернення в Україну з-за кордону коштів та іншого майна, виведених під час вчинення злочинів.
- співпраці з міжнародними, міжурядовими організаціями, мережами, діяльності у сфері виявлення, розшуку та управління коштів, майна, майнових та інших прав, на які може бути накладено арешт у кримінальних провадженнях про злочини, підслідні ДБР.

Сьогодні це актуально, оскільки ДБР є новоствореним правоохоронним органом, який має діяти на основі європейських стандартів, спираючись на світові практики розслідувань. Така співпраця вбачається шляхом:

- надання експертної допомоги провідних міжнародних організацій щодо розробки нормативно-правових документів, формування та розвитку Державного бюро розслідувань;

- організації та проведення тренінгів і навчання працівників Бюро;
- здійснення обміну досвідом та інформацією [55].

Підбиваючи попередні підсумки першого розділу, зазначаємо, що Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання згідно закону, щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції, що характеризуються статусом посадових осіб, які обвинувачуються у вчиненні злочинів, та ступенем тяжкості правопорушень. Варто зазначити, що створення Державного бюро розслідувань має велике правове значення для суспільства і є свідченням того, що держава намагається протидіяти злочинності вищих посадових осіб та правоохоронних органів України. Від того, наскільки ефективною та успішною буде діяльність ДБР, залежить утвердження правових та демократичних засад у суспільстві.

Висновки до розділу 1

Історія створення Державного бюро розслідувань була складною та включала декілька етапів. Першим етапом можна вважати спробу у 1997 році створити відповідний орган на підставі Указу Президента України від 24 квітня 1997 року № 371 «Про Національне бюро розслідувань України»

Однак НБРУ проіснувало недовго - 45 народних депутатів України вносять до Конституційного суду України подання про неконституційність Указу Президента, і 6 липня 1998 року вказаний Указ визнається неконституційним. У 2005 році, після Помаранчевої Революції (публічна увага), повторно відбулась спроба створити відповідний орган, однак вона також була невдалою. І вже у 2016 році Верховною Радою України шляхом ухвалення Закону України «Про Державне бюро розслідувань» було створено цей правоохоронний орган.

Правовий статус та повноваження ДБР визначені Законом України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року № 794-VIII, який встановлює окрім цього регулює структуру й чисельність ДБР, порядок призначення посадових осіб та інших співробітників, особливості проведення конкурсів на заміщення посад, повноваження посадових осіб і працівників ДБР, особливості соціального, правового захисту й відповідальності працівників ДБР. Таким чином, можна стверджувати, що врегулювання правових основ функціонування ДБР відбулось на найвищому нормативному рівні – шляхом ухвалення спеціалізованого Закону, що свідчить про важливість завдань та місії ДБР та його чільне місце в системі правоохоронних органів.

Таким чином, ДБР є органом досудового розслідування, на який покладаються визначені Законом України «Про Державне бюро розслідувань» функції щодо розслідування злочинів, вчинених високопосадовцями, правоохоронцями і суддями, особами, посада яких віднесена до категорії «А», у випадках коли досудове розслідування віднесено до їх компетенції.

РОЗДІЛ 2

ЕФЕКТИВНІСТЬ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

2.1. Правові засади, мета та місце Державного бюро розслідувань в системі антикорупційних органів

Україна почала будувати повноцінну антикорупційну інфраструктуру і створювати нові антикорупційні органи у 2014 році. Це було логічним елементом руху країни в бік ЄС і НАТО та потребувало вдосконалення багатьох законодавчих актів.

Експерти Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у своєму звіті зазначили, що «Після Революції Гідності, спровокованої переважно ендемічною (системною) корупцією, Україна прийняла комплексний антикорупційний пакет законів та створила нові спеціалізовані установи. Україна також досягла безпрецедентного рівня прозорості, зокрема завдяки впровадженню електронного розкриття інформації про активи, системи електронних закупівель, відкриттю державних реєстрів та інших даних» [57].

Антикорупційна система України - це комплекс законів, правил, процедур, механізмів, інституцій та практик, спрямованих на запобігання, виявлення та протидію корупції в державі. Вона складається з різнорівневих інституцій, які об'єднані спільною метою боротьби з корупцією та реалізують її відповідно до своїх функцій і повноважень. Разом вони утворюють масштабний антикорупційний механізм завдяки раціональному розподілу завдань та обов'язків, співпраці та спільним зусиллям.

З точки зору правового забезпечення функціонування антикорупційної системи, то тут визначальним є Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. [3]

Для того, щоб система протидії та боротьби з корупцією в Україні

повноцінно функціонувала, крім антикорупційних органів, в боротьбі з корупцією беруть участь також державні органи – так звані залучені органи. Різниця між цими двома категоріями полягає в їхній спеціалізації. Антикорупційні органи безпосередньо беруть участь у розробленні та моніторингу антикорупційної політики, а також у розслідуванні та розгляді корупційних справ, пов'язаних із високопосадовцями та великими сумами коштів, що вимагає профільної експертизи і ресурсів. Залучені органи також здійснюють низку антикорупційних заходів і підсилюють антикорупційну систему в межах своїх повноважень, що робить антикорупційну діяльність масштабною та ефективною.

Система антикорупційних органів України

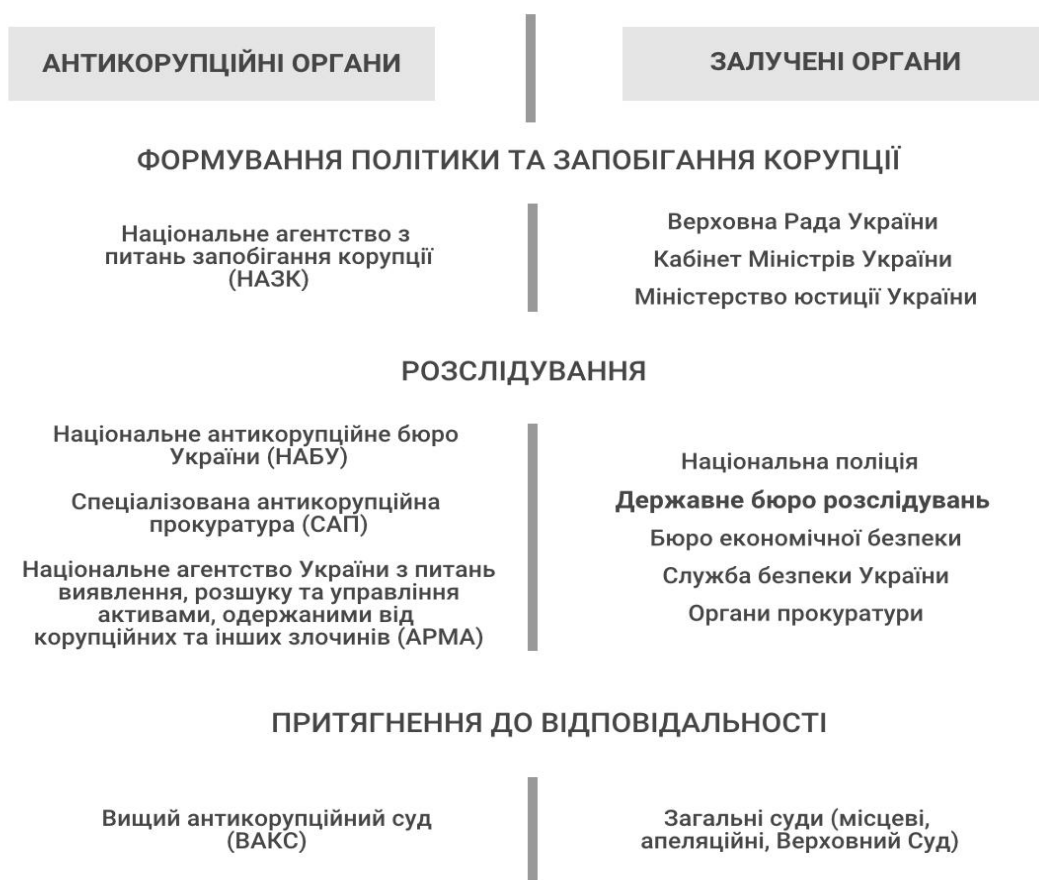


Рис.2.1. Система антикорупційних органів України

Відтак, після Революції Гідності створено Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру (САП), Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Агентство з розшуку та менеджменту активів (АРМА) та Вищий антикорупційний суд (ВАКС), кожен з яких виконує свої функції у протидії корупції. Зокрема, НАБУ відповідає за розслідування корупційних злочинів, проте є ще два органи – Державне бюро розслідувань (ДБР) та Національна поліція, які також мають компетенцію розслідувати корупційні кримінальні правопорушення.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) займається запобіганням, виявленням, припиненням та розслідуванням випадків топ-корупції, яка визначається за двома ознаками: предметною та суб'єктною. Предметна ознака пов'язана з характером злочину та його кваліфікацією. Суб'єктна ознака стосується особи, яка вчинила злочин, її статусу та службового становища.

Щодо ДБР, його компетенція полягає в розслідуванні злочинів, вчинених високопосадовцями, правоохоронцями і суддями, а також особами, посада яких віднесена до категорії «А», крім випадків, коли досудове розслідування віднесено до підслідності НАБУ. Тобто ДБР розслідує будь-які злочини, вчинені високопосадовцями, в тому числі і корупційні, якщо не наявна жодна з умов підслідності НАБУ. Наприклад, якщо у вчиненні корупційного злочину підозрюватимуть працівника НАБУ, то цю справу розслідуватиме ДБР.

Національна поліція має повноваження проводити досудове розслідування кримінальних правопорушень, які не віднесені до підслідності інших органів досудового розслідування. Іншими словами, поліція розслідує все те, що не входить до компетенції ДБР та НАБУ та складає адміністративні протоколи про вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Також слід відзначити й проблеми, пов'язані із дублюванням підслідності тих чи інших категорій злочинів. Наприклад, у випадку розслідування

корупційних злочинів Службою безпеки України (СБУ), то з 1992 року у складі СБУ діє Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, так званий відділ «К», яке фактично дублює діяльність НАБУ і ДБР.

Отже, НАБУ розслідує корупційні злочини топ-посадовців, ДБР розслідує не тільки корупційні, а й будь-які інші злочини високопосадовців, якщо вони не належить до підслідності НАБУ, а Національна поліція розслідує те, що не належить до підслідності НАБУ та ДБР. Після досудового розслідування, справи НАБУ розглядає ВАКС, а справи ДБР та Національної поліції - суди загальної юрисдикції.

Наскільки ефективно здійснюється правоохоронна діяльність у сфері протидії корупції складно з'ясувати та виміряти без детальних статистичних даних. Зокрема, це дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції із зазначенням даних щодо кількості зареєстрованих кримінальних правопорушень, заведених кримінальних проваджень тощо. На основі цього можна більш точно стверджувати про успіхи та провали.

За результатами діяльності ДБР за звітний 2022 рік у 293 направлених до суду обвинувальних актах за фактами корупційних правопорушень до відповідальності притягнуто 362 особи [48].

Корупційні злочини



Рис.2.2 Звіт про діяльність Державного бюро розслідувань за 2022 рік

Натомість у 2021 році за наслідками діяльності слідчих та оперативних працівників ДБР до суду направлено 447 обвинувальних актів стосовно 597 осіб та попереджено отримання посадовцями неправомірної вигоди на понад 27 млн. грн.

Зниження результативності роботи в категорії корупційних злочинів можна пояснити тим, що, у зв'язку з російською агресією та воєнним станом, пріоритетним напрямом роботи слідчих підрозділів ДБР визначено здійснення досудового розслідування злочинів за фактами колабораційної діяльності, державної зради, посягання на територіальну цілісність і недоторканність України, інших кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України, а також військових кримінальних правопорушень.

2.2. Інституційна та операційна незалежність Державного бюро розслідувань

Законодавча база надала основу для незалежної та результативної роботи ДБР. На практиці, однак, немає чіткого механізму забезпечення ефективності гарантій незалежності від незаконного втручання у його діяльність.

На цей момент Президент України має посилену роль та вплив на роботу інституції. Відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» Директор Державного бюро розслідувань призначається на посаду Президентом України за поданням комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Державного бюро розслідувань. У висновку Конституційного Суду України від 16 грудня 2019 року № 7-в/ 2019 [27] зазначено: «Конституційний Суд України наголошує на тому, що опосередковане підпорядкування Національного антикорупційного бюро України та Державного бюро розслідувань Президенту України через призначення і звільнення керівників створить загрозу незалежності цих органів, призведе до концентрації виконавчої влади у Президента України, його конкуренції з органами виконавчої влади, а отже, до нівелювання гарантій прав і свобод людини і громадянина... Однобічне (незбалансоване) розширення компетенції Президента України шляхом наділення його невластивими повноваженнями, суперечать засадничим положенням Конституції України, які визначають статус та повноваження Кабінету Міністрів України, можуть спричинити конкуренцію та дублювання компетенцій глави держави та уряду, а також передумови для виникнення конфлікту між ними, оскільки допускають здійснення аналогічних заходів державного регулювання (контролю) як Президентом України, так і Кабінетом Міністрів України. Це також може створити ризики безпідставного втручання у діяльність органів виконавчої влади, порушення конституційного принципу поділу державної влади,

послаблення конституційних гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина».

Відсутність політичної незалежності ДБР, як і інших антикорупційних органів, є загрозою для демократичного розвитку України загалом.

Для того, щоб більш детально виявити та проаналізувати проблеми у сфері діяльності ДБР, мною самостійно проведено анонімне опитування серед колега-працівників через Google – форму.



Всі результати опитування представлені тут і надалі у Розділі 2 доступні за <https://docs.google.com/forms/d/1Wk8feU8oz7ihvqZff1HKXHn9K9fgr6bGjO3Qtz0JZ6Y/edit#responses> та представлені у роботі в формі інфографіки.

Результати проведеного дослідження показали, що більшість опитаних працівників ДБР вважає, що бюро є політично заангажованим, що ілюструє діаграма (Рис.2.3.)

На Вашу думку, чи є Державне бюро розслідувань політично заангажованим?
17 відповідей

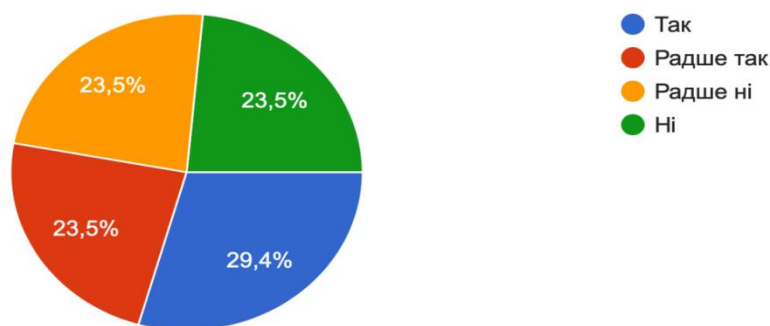


Рис. 2.3. Результати опитування працівників ДБР щодо політичної заангажованості бюро

За даними іноземних та вітчизняних громадських організацій,

спостерігався значний вплив російських агентів впливу на вищих посадових осіб місцевих та центральних органів публічної адміністрації. Провідні експерти та правозахисники стверджували, що конкурс на посаду керівника ДБР проведено з численними порушеннями, зокрема недотриманням принципу змагальності і відкритості, та з втручанням в хід конкурсу заступника голови Офісу президента [46]. Експерти також стверджують, що існує вплив неналежних зовнішніх інтересів - політичних, корупційних та інших, а також порушення принципів прозорості та рівності участі в конкурсному відборі на посади в територіальному управлінні ДБР.

Аналізуючи внутрішню автономію слідчих ДБР, виявлені ознаки неналежного внутрішнього адміністративного тиску та неправомірного втручання в окремі провадження. Існує проблема впливу з боку керівництва ДБР на роботу слідчих, що створює загрозу незалежності та об'єктивності їхньої роботи. Зокрема, присутні випадки зміни керівником досудового розслідування слідчого у справі без обґрунтування, а також надання слідчим усних вказівок, які можуть бути незаконними та впливати на процес досудового розслідування. У разі невиконання таких вказівок, на слідчого здійснюється психологічний тиск, що перешкоджає йому у належному виконанні своїх обов'язків.

Згідно з Кримінальним процесуальним кодексом України, слідчий зобов'язаний виконувати лише письмові вказівки керівника органу досудового розслідування, відповідно відмова від виконання усних та незаконних вказівок не повинна мати негативних наслідків для його службової діяльності. Таким чином, втручання в роботу слідчого, психологічний тиск або надмірне накладення на нього іншої додаткової бюрократичної роботи є неприйнятним і може розглядатися як форма зловживання владою.

Також в ході проведення дослідження встановлений факт, що підриває автономію діяльності ДБР та демонструє свавілля його керівництва. Так, під час

повномасштабного вторгнення росії в Україну в територіальному управлінні, розташованому у м. Львові, було створено новий окремих слідчий відділ та без відкритого конкурсу призначено на його керівництво особу, яка мала особисті інтереси та зв'язки з вищими посадовими особами, незважаючи на відсутність необхідності та належного обґрунтування створення такого відділу. Це призвело до того, що частина слідчих перейшла до нового відділу, залишивши всі кримінальні провадження в попередньому відділі, що спричинило перевантаження решти слідчих і затримку в розслідуванні кримінальних проваджень та зумовило нерівномірний розподіл проваджень між відділами. Цей випадок вказує на те, що керівники ДБР можуть діяти у своїх особистих інтересах, а не в інтересах ефективної роботи слідчих та розслідування злочинів.

2.3. Підслідність Державного бюро розслідувань

ДБР «спеціалізується» на якнайширшому спектрі злочинів, оскільки підслідний йому суб'єкт може вчинити практично будь-який злочин, передбачений в Кримінальному кодексі України Варто зазначити, що з початку повномасштабної збройної агресії РФ проти України ДБР змушене коригувати свою діяльність у відповідності до першочергових пріоритетів національної безпеки та оборони.

На думку більшості опитаних слідчих, підслідність ДБР потрібно переглянути, а саме звужити її (Рис.2.4).

Чи підтримуєте Ви звуження підслідності ДБР?
16 відповідей

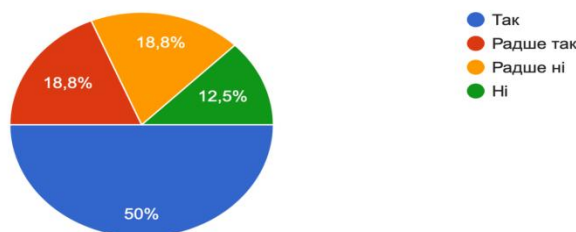


Рис.2.4. Результати опитування працівників ДБР щодо звуження підслідності бюро

Це пов'язано з тим, що працівники ДБР скаржаться на брак слідчих і певна категорія кримінальних проваджень забирає левову частку ресурсів територіальних управлінь ДБР та створює додаткове навантаження і відповідно затримку та ефективність розслідувань.

Проте для підвищення ефективності діяльності, правильним кроком буде саме розширення кола суб'єктів, які будуть підслідні ДБР.

Розслідування широкого кола злочинів слідчими ДБР ускладнює дослідження кожної справи належним чином, що перешкоджає швидшому та ефективнішому розслідуванню. Тому переважна більшість опитаних слідчих підтримують ідею спеціалізації слідчих підрозділів за різновидами злочинів (Рис.2.5).

Чи підтримуєте Ви ідею спеціалізації слідчих підрозділів за різновидами злочинів?

16 відповідей

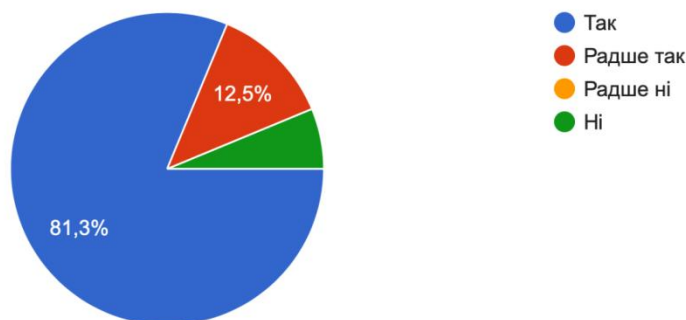


Рис.2.5. Результати опитування працівників ДБР щодо звуження підслідності бюро

Також більшість слідчих зазначають, що робоче навантаження між співробітниками розподіляється неналежним чином, та вважають себе перевантаженими роботою, яка не входить до обов'язків слідчого органу досудового розслідування, передбачених ст. 40 КПК України, що забирає багато часу від основних завдань та може спричинити зниження якості розслідувань та їх затримок (Рис.2.6, 2.7).

Чи вважаєте Ви, що робоче навантаження в ДБР належним чином розподіляється між співробітниками?

16 відповідей

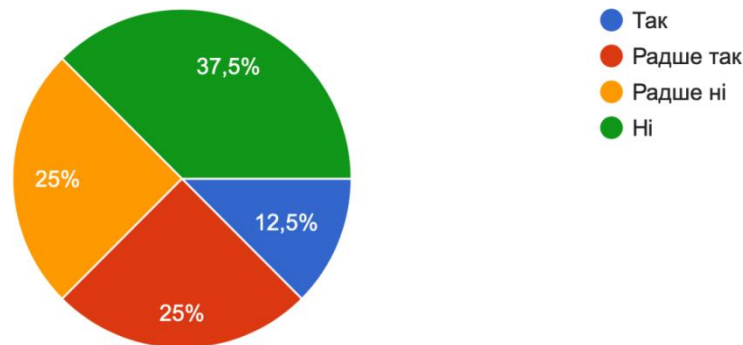


Рис.2.6. Результати опитування працівників ДБР щодо належного розподілення робочого навантаження між співробітниками бюро

Чи вважаєте Ви себе перевантаженим роботою, яка не входить у Ваші обов'язки згідно ст. 40 КПК України?

16 відповідей

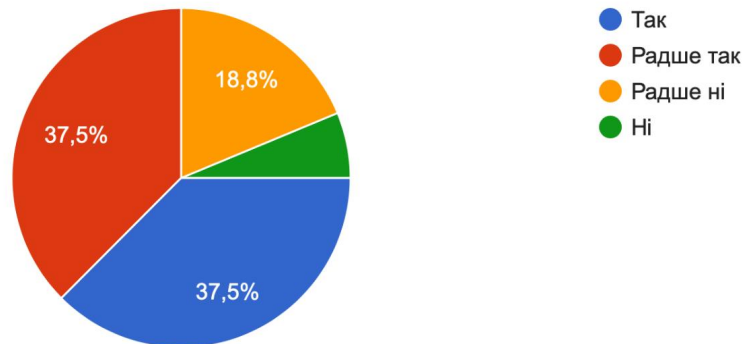


Рис. 2.7. Результати опитування працівників ДБР щодо перевантаження роботою, яка не входить в обов'язки співробітників бюро згідно ст. 40 КПК України

В тому числі додаткове робоче навантаження може спричинити моральне виснаження працівників, що також впливає на ефективність та результативність роботи. Натомість непогану підтримку має ідея об'єднання функцій слідчого та оперативного працівника в одну особу - детектива, що забезпечило б більш

ефективне розслідування, як це показують успішний досвід інституту детективів в іноземних державах сталої демократії, а також в українських правоохоронних органах, таких як НАБУ та БЕБ. Про це свідчать результати опитування, подані на Рис.2.8

Чи підтримуєте Ви ідею об'єднання функцій слідчого та оперативного працівника в детектива?

16 відповідей

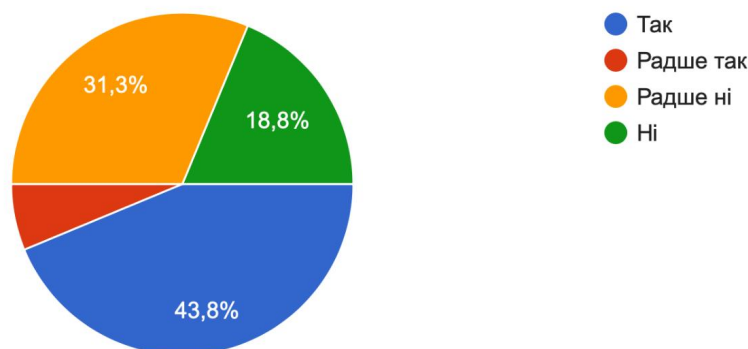


Рис.2.8. Результати опитування працівників ДБР щодо об'єднання функцій слідчого та оперативного працівника в діяльність детектива

На цей момент однією з основних проблем в ДБР є недостатній кадровий потенціал, а саме мала кількість висококваліфікованих та добросовісних працівників. Причиною виникнення такої проблеми може бути відсутність ефективної системи відбору кандидатів. Зараз в ДБР проводять конкурси з використанням застарілих методик оцінки кандидатів, до того ж спостерігається недостатня прозорість процесу відбору.

Крім того, відсутня ефективна організація роботи з персоналом, що передбачає, зокрема, залучення нових та збереження кваліфікованих кадрів, розробку та впровадження інноваційних методів навчання і розвитку, які допомагають підвищити кваліфікацію працівників, а також забезпечення оптимального співвідношення між кількістю працівників ДБР та обсягом роботи.

Зокрема, загальний рівень організації роботи в ДБР більшість респондентів оцінюють як «задовільний» (Рис.2.9).

Як Ви оцінюєте загальний рівень організації роботи у Державному бюро розслідувань?
16 відповідей

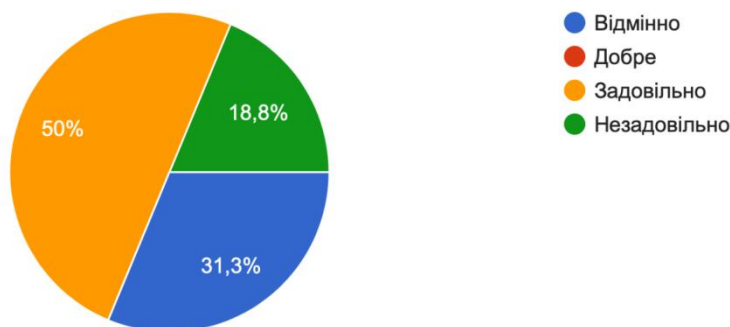


Рис. 2.9. Результати опитування працівників ДБР щодо загального рівня організації в ДБР

2.4. Чисельність працівників та структура

Указом Президента України від 05 лютого 2020 року № 41/2020 затверджено структуру ДБР [5], до якої входять центральний апарат, сім територіальних управлінь, Інститут підготовки кадрів ДБР та Науково-дослідний інститут судових експертиз ДБР. З метою реалізації положень цього Указу Президента України ДБР проведено детальний аналіз роботи територіальних управлінь ДБР, зокрема слідчих та оперативних підрозділів, і відповідність наявної штатної чисельності та структури територіальних управлінь специфіці регіонів, на які поширюється їх діяльність, службового навантаження на слідчих та оперативних працівників, кількості та типу кримінальних проваджень тощо і, відповідно, видано наказ ДБР від 15 жовтня 2020 року № 581, яким затверджено нову структуру та штатну чисельність територіальних управлінь.

На сьогодні, у складі семи територіальних управлінь діють слідчі та оперативні підрозділи (чисельністю від 12 до 40 осіб) з дислокацією в усіх обласних центрах з урахуванням специфіки регіонів, кількості населення,

складності та частки кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких здійснюється слідчими. Загалом можна зробити висновок, що кількість та модель територіальних управлінь ДБР (далі - ТУ ДБР) на даний момент видаються оптимальними.

Проте нинішня структура ТУ ДБР не відповідає вимогам законодавства про органи досудового розслідування, тому потребує перегляду та внесення змін для визначення чіткої системи керівництва органами досудового розслідування. Зокрема, структура ТУ ДБР містить декілька слідчих відділів з різною дислокацією, які виступають окремими органами досудового розслідування, в яких є свій керівник, і який являється керівником досудового розслідування. Відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 3 КПК України керівником органу досудового розслідування також є і заступник директора ТУ ДБР, на якого поширюються права та обов'язки, передбачені ст. 39 КПК України.

У зв'язку з тим, що в структурі ТУ немає єдиного слідчого управління, яке включало б всі слідчі відділи ТУ, це ставить під сумнів правомірність повноважень заступника директора ТУ як керівника органу досудового розслідування, оскільки в такому випадку він не виступає керівником як кожного слідчого відділу окремо, так і їх сукупності, тому що такої структурно немає. Ця прогалина в законодавстві неодноразово на етапі судового розгляду була підставою для визнання доказів недопустимими, так як зібрані вони були під час досудового розслідування неналежним суб'єктом, а саме слідчим, призначеним керівником, який не мав на те законних повноважень. В такому випадку діє доктрина «плід отруйного дерева» - якщо джерело доказів є неналежним, то всі докази, отримані з його допомогою, будуть такими ж.

Гранична чисельність центрального апарату та територіальних управлінь Державного бюро розслідувань становить 1 600 осіб.

За результатами опитування (Рис.2.10.) слідчі ДБР вважають, що чисельність працівників є недостатньою, зокрема бракує слідчих та

оперативних працівників, що впливає на швидкість та якість розслідувань.

Якою має бути чисельність працівників ДБР?

17 відповідей



Рис. 2.10 Результати опитування працівників ДБР щодо необхідної, на їхню думку, чисельності працівників ДБР

Тому необхідне збільшення штатної чисельності для підтримки якості виконання завдань, а також підвищення продуктивності діяльності органу з наявним кадровим потенціалом шляхом вдосконалення внутрішньої організації та процесів управління.

2.5. Кадрова політика в Державному бюро розслідувань

Навчання та професійний розвиток є ключовими аспектами будь-якої професії, зокрема працівники ДБР повинні постійно підвищувати свою кваліфікацію та знання. Це забезпечить високу якість роботи бюро, підвищить її ефективність, вдосконалив професійні та специфічні навички і знання, пов'язані із роботою, підвищить мотивацію працівників зростати професійно та створюватиме можливості для їхнього розвитку.

З цього приводу варто зазначити, що наказом ДБР від 18 січня 2021 року № 39 затверджено Положення про професійну підготовку працівників Державного бюро розслідувань [17] (далі — Положення), яке визначає систему професійної підготовки, умови проходження професійної підготовки осіб рядового та начальницького складу, державних службовців центрального

апарату та територіальних управлінь Державного бюро розслідувань.

Відповідно до вказаного внутрішнього нормативного акту керівники підрозділів ДБР подають до підрозділу кадрового забезпечення інформацію щодо потреб у професійному навчанні, після чого ця інформація аналізується та узагальнюється, готується план професійної підготовки працівників ДБР, який складається на поточний рік та затверджується Директором ДБР (директором територіального управління). Проте такий механізм не дозволяє виявляти та актуалізувати індивідуальні освітні та кваліфікаційні потреби працівників.

Зокрема, відсутній чіткий план навчання та розвитку працівників, який відповідав би потребам органу та дозволяв би працівникам зберігати і підвищувати рівень їхньої професійної компетентності, впроваджував би новітні стандарти та методи роботи. Ба більше, існують обмеження можливостей, зокрема створюються перешкоди з боку керівництва для працівників ДБР в отриманні додаткової освіти чи професійних сертифікатів, що скорочує можливості розвитку працівників та вдосконалення їхньої роботи. Це може стати причиною недостатньої ефективності діяльності ДБР, помилок в роботі, недосягнення цілей органу, плинності кадрів.

Громадський контроль є механізмом суспільної оцінки ступеня виконання органами влади своїх завдань з метою запобігання корупції та забезпечення прозорості і відкритості в його роботі. Громадський контроль є важливим елементом демократії та громадянського суспільства, оскільки дозволяє громадськості контролювати діяльність органів державної влади та посилювати комунікацію із суспільством.

Таку функцію в ДБР виконує Рада громадського контролю (далі - РГК) - колегіальний консультативно-дорадчий орган, що утворюється для забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань.

РГК створено наприкінці 2020 року на виконання вимог пункту 31

частини третьої статті 28 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [2]. Також рішенням від 15 січня 2021 року затверджено Правила професійної етики працівників [18]. Створено Дисциплінарну комісію ДБР, до складу якої відповідно до приписів статті 25 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» увійшло три особи, визначені РГК при ДБР, що дало можливість вирішувати питання про притягнення працівників ДБР до дисциплінарної відповідальності за наявності підстав, закріплених у частині четвертій статті 25 Закону України «Про Державне бюро розслідувань».

Однак, аналізуючи оприлюднені звіти РГК про свою діяльність та оцінку діяльності ДБР, неможливо отримати повну картину того, як РГК працює, які її досягнення та недоліки, як вона виконує свої завдання, які рекомендації вона формулює та яка об'єктивність оцінки роботи ДБР. Це створює сумніви щодо ефективності та прозорості даного органу, а також може свідчити про те, що цей орган не функціонує належним чином. Необхідно здійснити вдосконалення процесу проведення незалежного оцінювання роботи органу.

З метою запобігання і виявлення правопорушень у діяльності працівників ДБР у складі центрального апарату ДБР та його територіальних управлінь діють підрозділи внутрішнього контролю.

Управління внутрішнього контролю проводить певні заходи оперативного напрямку, фінансового контролю, перевірки причетності працівників ДБР до вчинення правопорушень через проведення службових розслідувань, психофізіологічних тестувань на поліграфі, моніторингу способу життя і перевірки на добросовісність. Під моніторингом способу життя працівників розуміється комплекс організаційно-правових та пошуково-аналітичних заходів, спрямованих на встановлення фактичного рівня життя, наявності та реальної (ринкової) вартості майна (активів) і доходів працівників та членів їхніх сімей, аналіз співвідношення рівня життя і доходів працівників та встановлення відповідності між даними моніторингу та інформацією, зазначеною в декларації

осіб [20].

На мою думку, такі перевірки працівників органу та кандидатів у працівники не проводяться чи проводяться недостатньо ефективно або ж вибірково, оскільки в ДБР досі працюють недоброчесні працівники з корупційними зв'язками та значними статками, законність підстав набуття яких не підтверджено. Бюро неодноразово зазнавало критики з боку громадськості за недостатній професіоналізм його працівників, популізм та корупцію в їхніх діях, залишення результатів розслідування лише на папері, приховування фактів розслідування злочинів, вчинених посадовцями з певною вагою в суспільстві, знищення матеріалів резонансних кримінальних проваджень. Наявність таких фактів підриває довіру до органу загалом та ставить під сумнів його ефективність.

Доброчесність та професійна етика як стандартні вимоги до працівників ДБР недостатньо впроваджені на практиці, а оцінювання цих вимог не завжди є прозорими та передбачуваними.

До того ж, як свідчить реєстр корупційних ризиків в ДБР, конфлікт інтересів є складовою більшої частини корупційних правопорушень. Недостатність ефективних механізмів виявлення конфлікту інтересів, зокрема неналежний моніторинг та контроль за дотриманням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів і пов'язаних з ним обмежень, звужують можливості мінімізації корупції.

Підсумовуючи та аналізуючи ефективність організаційних спроможностей та системи управління ДБР, можна стверджувати, що організація та процеси управління ДБР скоріше схожі на типову модель правоохоронного органу, яка не зазнала реформування, а не на спроектовану належним чином. Безсумнівно, орган здійснює свої визначені законом повноваження відповідно до своїх функціональних завдань і демонструє певні досягнення у своїй діяльності. Однак ефективність виконання завдань та

функцій ДБР залежить від низки чинників, серед яких сформованість чіткого правового поля, визначення меж компетенції, розмежуванні компетенції із іншими правохоронними органами. Також, на ефективність роботи ДБР впливає належне кадрове забезпечення, високий ступінь дотримання вимог професійної етики.

Висновки до розділу 2

Для ефективного функціонування системи протидії корупції в Україні, крім антикорупційних органів - Національного антикорупційного бюро (НАБУ), Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП), Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), Агентства з розшуку та менеджменту активів (АРМА) та Вищого антикорупційного суду (ВАКС) необхідно забезпечити активність і інших органів публічної влади. Так звані залучені органи виконують окремі допоміжні функції у сфері протидії корупції. Державне бюро розслідувань займає чільне місце у цій системі, оскільки розслідує будь-які злочини, вчинені високопосадовцями, в тому числі і корупційні, якщо не наявна жодна з умов підслідності НАБУ.

Ефективність діяльності ДБР у протидії корупції та сприяння розслідування корупційних правопорушень підтверджується результатами діяльності ДБР. Зокрема, за звітний 2022 рік у 293 направлених до суду обвинувальних актах за фактами корупційних правопорушень до відповідальності притягнуто 362 особи.

Поряд з засвідченням ефективної діяльності ДБР, залишається низка проблемних аспектів, від швидкого вирішення яких значною мірою залежить подальше функціонування інституції та успішність виконання поставлених завдань та місії ДБР. Зокрема, найбільш актуальними проблемами варто визначити: 1) випадки порушення принципу політичної нейтральності ДБР; 2) брак слідчих та оперативних працівників, що впливає на швидкість та якість

розслідувань, 3) дуже широка сфера підслідності ДБР, адже цей орган може розслідувати будь який злочин, вчинений високопосадовцем; 4) відсутність ефективної організації роботи з персоналом. Також, виявлені ознаки неналежного внутрішнього адміністративного тиску та неправомірного втручання в окремі провадження. Існує проблема впливу з боку керівництва ДБР на роботу слідчих, що створює загрозу незалежності та об'єктивності їхньої роботи.

РОЗДІЛ 3

Шляхи досягнення принципів належного врядування у роботі Державного бюро розслідувань

3.1. Основні принципи належного врядування та їх зміст

Для більш змістовного і детального аналізу основних напрямів реалізації принципів належного врядування у роботі ДБР насамперед необхідно окреслити зміст цих принципів та їхні основні вимоги. В науковій традиції та практичному втіленні цінностей принципів належного врядування був свій історичний контекст. Варто зазначити, що цей процес не був одномоментним, а тривав з середини минулого століття.

Зокрема, Програмою розвитку ООН «Управління та Сталий розвиток людини» від 1997 року визначено набір принципів, які надалі мали загальне визнання, а саме: Легітимність і голос (Legitimacy and Voice); Стратегічне бачення (Direction); Продуктивність (Performance); Підзвітність (Accountability); Справедливість, або ж чесність (Fairness) [63].

Що стосується формування та реалізації Концепції належного урядування у ЄС, то тут варто наголосити на її поступовості. Вперше дана концепція була зафіксована у Хартії основних прав ЄС.

Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту ОЕСР/SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) розробила Принципи державного управління в 2014 році, щоб підтримати посилений підхід Європейської Комісії до реформи державного управління в процесі розширення ЄС. Принципи визначають, що передбачає належне державне врядування на практиці, і окреслюють основні вимоги, яких необхідно дотримуватися під час процесу інтеграції до ЄС [64].

Принципи державного управління також містять систему моніторингу, яка дозволяє регулярно аналізувати прогрес, досягнутий у застосуванні

Принципів і встановленні контрольних показників. Вимоги та керівні принципи acquis ЄС є основою Принципів, де це доречно. В інших сферах Принципи ґрунтуються на міжнародних стандартах і вимогах, а також на належному досвіді країн-членів ЄС та ОЕСР. В якості мінімального критерію ефективного управління має бути забезпечено дотримання цих фундаментальних принципів. [64] У 2017 році експертами SIGMA підготовлено нове видання «Принципів державного управління»[59]. Цей Документ містить перелік принципів належного управління, зокрема:

1. Сфера охоплення державної служби є належною, чітко визначеною і застосовується на практиці.

2. Політика і правова база для професійної та чітко впорядкованої державної служби визначені та застосовуються на практиці; інституційна структура дає змогу здійснювати послідовне та ефективне управління людськими ресурсами у всій системі державної служби.

3. Відбір і призначення на посади державної служби ґрунтується на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів на всіх етапах процесу; критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби є чіткими та зрозумілими.

4. Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі керівні посади державної служби унеможлиблюється.

5. Система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад, є справедливою і прозорою.

6. Забезпечується професійний розвиток державних службовців, що передбачає регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів діяльності, а також мобільність і просування по службі на основі об'єктивних, прозорих критеріїв і здобутків.

7. Здійснюються заходи для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі [59].

Зазначені принципи варто тлумачити як керівні критерії, що вказують напрями подальшої модернізації ДБР та управління людськими ресурсами для підвищення ефективності роботи ДБР.

Дослідження шляхів реалізації цих принципів у роботі Державного бюро розслідувань та основних заходів, які дозволять досягти високих стандартів належного врядування має охопити декілька рівнів: законодавчий та інституційний.

Перший рівень - рівень законодавства. У цій частині ми звернемо увагу на необхідність формування належних законів, політики та процедур діяльності ДБР та їх роль у правовому регулюванні суспільних відносин, пов'язаних із діяльністю ДБР.

Другий рівень – рівень інституційних змін, які можливі на рівні конкретного центрального органу або конкретного територіального управління без внесення змін в чинне законодавство за діючого правового регулювання.

Маючи значний досвід роботи, переконаний, що для підвищення ефективності роботи ДБР та виконання ним закріплених завдань потрібні зміни більш глобальні, фактично перезавантаження всієї системи, яка на даний момент є внутрішньо суперечливою, зараженою корупцією та малоефективною. Для цього, очевидно, необхідними є зміни, зокрема і на законодавчому рівні.

3.2. Втілення принципів належного врядування в роботі Державного бюро розслідувань

Одним з визначальних принципів належного врядування, який визначає зміст діяльності публічної служби є принцип політичної нейтральності, який забезпечує інституційну та операційну незалежність ДБР.

Політична нейтральність у діяльності ДБР є необхідною для забезпечення довіри громадськості до його роботи. Якщо діяльність ДБР буде спрямована на захист певних політичних інтересів, то це може підірвати довіру громадськості

до роботи цієї установи. Крім того, недостатня нейтральність може призвести до порушення прав і свобод громадян, зокрема й політичного переслідування.

Політична нейтральність також є важливою для забезпечення незалежності ДБР від зовнішніх впливів. Якщо діяльність бюро розслідувань буде підконтрольною політичним силам, то це може стати причиною того, що розслідування будуть спрямовані на задоволення певних політичних чи особистих інтересів політичних діячів, а не на захист закону і прав громадян.

Важливість цього принципу підкреслена також і в статті 3 Закону України «Про Державне бюро розслідувань». Зокрема, зазначено, що Державне бюро розслідувань організовується і діє на засадах: політичної нейтральності і позапартійності. Використання Державного бюро розслідувань у партійних, групових чи особистих інтересах не допускається. Діяльність політичних партій у Державному бюро розслідувань забороняється.

Я переконаний, що забезпечення реалізації принципу політичної нейтральності у діяльності ДБР сьогодні є недостатнім та потребує удосконалення. Для повноцінної реалізації цього принципу важливими є, зокрема, такі кроки:

- 1) зменшення впливу вищих політичних посадових осіб на діяльність ДБР;
- 2) чітка кристалізація ролі та зменшення впливу Президента України на роботу інституції;
- 3) нівелювання впливу Офісу Президента на діяльність ДБР;
- 4) не тільки юридичного закріплення, а й фактичного забезпечення незалежності ДБР.

У попередньому Розділі дослідження розкривалися окремі ризики з приводу ролі та впливу Президента України на роботу інституції. Однак у цьому Розділі вважаю за доцільне наголосити на юридичних аспектах проблеми та розглянути можливі варіанти вирішення цієї проблеми.

Правозахисники та представники незалежних громадських організацій наголошують на необхідності вжиття нагальних заходів для нівелювання впливу Офісу Президента на діяльність ДБР. Стурбованість щодо ризику порушення принципу політичної нейтральності у діяльності ДБР через вплив Офісу Президента неодноразово була висловлена у пресі та в експертних і наукових колах[37].

Одним із напрямів вирішення цієї проблеми є підготовка та внесення на розгляд Верховної Ради України законопроекту про повне узгодження Закону України «Про Державне бюро розслідувань» з Конституцією України та рішеннями і висновками КСУ, а також запровадження дієвих механізмів контролю за діяльністю ДБР. Одним із напрямів забезпечення незалежності ДБР в Україні є встановлення юридичних механізмів, що гарантуватимуть самостійність цього правоохоронного органу, а також формування правових основ незалежності його працівників. Також варто детально описати гарантії, які повинні допомогти забезпечити ефективну діяльність ДБР та його співробітників і визначити механізми протидії втручанню в діяльність ДБР.

Зокрема, вдосконалення потребує також і механізм призначення на посаду Директора Державного бюро розслідувань Президентом України. За чинним законодавством таке призначення відбувається за поданням комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Державного бюро розслідувань. До складу цієї Конкурсної комісії входять: 1) три особи, визначені Президентом України; 2) три особи, визначені Верховною Радою України за поданням комітету Верховної Ради України, 3) три особи, визначені Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних організацій. Проте на основі аналізу законодавчого механізму призначення, можна дійти висновку, що за умови якщо у Верховній Раді представлена більшість політичної сили Президента, яка попередньо сформувала Уряд, то присутні певні ризики щодо принципу політичної нейтральності.

При цьому роль міжнародних організацій щодо участі у процедурі призначення Директора Державного бюро розслідувань є мінімальною. Зокрема, міжнародні організації, з якими Україна співпрацює у сфері запобігання і протидії корупції відповідно до міжнародних договорів України вносять пропозиції Кабінету Міністрів України щодо кандидатур на посаду, проте Кабмін не обов'язково призначає саме їх.

При цьому кожна така міжнародна організація може запропонувати Кабінету Міністрів України не більше трьох кандидатів до складу Конкурсної комісії або погодити пропозицію спільного списку кандидатів до складу Конкурсної комісії.

Вважаємо, що роль незалежних міжнародних організацій під час проведення конкурсу щодо призначення Директора Державного бюро розслідувань необхідно посилити.

Також дієвим інструментом під час проведення конкурсів на зайняття посад державної служби є практика отримання висновків щодо доброчесності. Такий механізм передбачений під час добору суддів. Громадська рада доброчесності – це визначений законом орган, через який громадськість може брати участь у кваліфікаційному оцінюванні судді (кандидата на посаду судді). Створення і діяльність Громадської ради доброчесності регулюється виключно ст. 87 та 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Аналогічні механізми доцільно запровадити і для проведення конкурсу щодо призначення Директора Державного бюро розслідувань.

3.3. Трансформація кадрової політики на основі принципів належного врядування

Наступний аспект, який є не менш важливим, – забезпечення якісної та ефективної кадрової політики. Принципи SIGMA щодо належного публічного адміністрування наголошують, що відбір і призначення на посади державної

служби має ґрунтуватися на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів на всіх етапах процесу; критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби є чіткими та зрозумілими [59].

Одними із напрямів для подолання «кадрового голоду» в середині системи ДБР можуть стати заходи, спрямовані на забезпечення якісної освіти та підготовки висококваліфікованих фахівців для публічної служби, а також на покращення умов праці та забезпечення гідної оплати.

1. Освіта та підвищення кваліфікації. Одним із напрямів реалізації програм професійного підвищення кваліфікації є розробка таких програм підготовки для роботи в ДБР, які не будуть формально виконувати вимогу щодо підвищення кваліфікації, але й враховувати індивідуальні освітні потреби працівника ДБР. Також важливо враховувати тенденцію втілення концепції мікрокваліфікацій у програмах підвищення кваліфікацій професійних працівників. Ця концепція оприлюднена у документах Єврокомісії щодо мікрокваліфікацій та індивідуальних навчальних записів, які дають змогу фіксувати та накопичувати такі кваліфікації, тобто офіційно визнані результати навчання, здобуті будь-яким шляхом, як втілення принципу безперервного навчання (навчання впродовж життя) та нові вимоги ринку праці до освіти. [58]

На сьогодні в ДБР у загальній системі службової підготовки існує сучасна освітня платформа, яка функціонує з використанням інформаційно-телекомунікаційної системи «Інформаційний портал Державного бюро розслідувань» (далі – Освітній портал) організації дистанційного навчання працівників ДБР. Однак тут важливо зауважити, що наявний Освітній портал ДБР не вирішує проблему якісної підготовки працівників бюро. Я вважаю, що для забезпечення індивідуалізованого професійного вдосконалення цей Освітній портал має містити індивідуальні облікові записи працівників ДБР. Це дасть змогу не тільки залучати зацікавлених до навчальних програм осучаснення навичок, а й визнавати результати навчання, отримані в результаті

проходження незалежних курсів та сертифікатних програм, створити можливість для підтвердження результатів різного роду короткострокового навчання та отримання відповідних сертифікатів про здобуття мікрокваліфікацій.

2. Оплата праці та система преміювання. Якісному виконанню посадових обов'язків працівниками ДБР та стимулюванню мотивації досягнення кращих результатів сприяє гідна оплата та умови праці, а також наявність прозорої та зрозумілої системи заохочень. Це можна реалізувати через реформування системи оплати праці працівників ДБР, зокрема, шляхом введення диференційованої системи оплати, яка враховуватиме рівень кваліфікації, досвід та результати праці працівника. Також можна врахувати практику створення мотиваційних програм та бонусів, які стимулюватимуть працівників до досягнення кращих результатів.

Система преміювання, що діє зараз на державній службі, зокрема застосовується до працівників ДБР, є неефективною. Система преміювання охоплює премії, надбавки, стимулюючі виплати, розмір яких, як правило, визначає керівник, часто спираючись не на результати роботи, а на власне суб'єктивне бачення і ставлення до працівника [44].

Система преміювання також повинна бути зорієнтована на стимулювання високої ефективності працівників та досягнення визначених результатів в роботі ДБР. Необхідно визначити чіткі критерії оцінки ефективності працівників. Критерії повинні бути об'єктивними та детально розробленими, відображати досягнення працівників в роботі, а також їх внесок у розвиток ДБР.

3. Квоти призначення на посаду. З метою оптимізації формування кадрового та керівного складу ДБР вважаю доцільним відновити квотний принцип. Зазначений принцип передбачає обов'язкове залучення до персоналу ДБР фахівців із вищою юридичною освітою та вищою освітою у сфері публічного управління, професійних менеджерів, управлінців, юристів, інших

фахівців в галузі права. Важливо є визначити обов'язкові умови, відповідно до яких не менше половини загальної чисельності працівників ДБР мають бути фахівцями правової сфери, які мають стаж роботи відповідної тривалості, незалежно від того, чи мають вони досвід слідчої та оперативної роботи. Такий підхід дозволить сформувати професійний кадровий склад ДБР із кваліфікованих фахівців-юристів, які є вмотивованими та дійсно бажають працювати в цій сфері, незалежно від того, чи мають вони досвід роботи відповідного характеру.

Водночас, що стосується залучення фахівців до складу керівного персоналу ДБР на адміністративні посади, то тут також варто застосовувати квотний принцип, але з акцентом на необхідності призначення на ці посади осіб, які мають професійну підготовку у сфері публічного управління, окрім вищої юридичної освіти, та можуть стати лідерами, формувати відповідні цінності та втілювати їх у практику роботи ДБР. У цьому напрямі варто вдосконалювати та розширювати критерії професійного добору, зокрема використовувати морально-етичні критерії, а не лише освітні та професійні.

Слід звернути увагу на те, що перше місце серед корупційних ризиків в діяльності ДБР посідає недоброчесність поведінки працівників правоохоронних органів. Етично-психологічні аспекти та соціально-правові фактори мають досить великий вплив на сумлінність осіб при виконанні посадових обов'язків, оскільки працівники правоохоронних органів завжди приймають рішення в першу чергу на підставі власного досвіду та передбачених нормативно-правовими актами норм, психологічного відношення до виконуваної роботи, а також ґрунтуються на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі.

Формуючи «портрет» працівника ДБР, варто виділити такі морально-етичні якості, які можуть бути використані як критерії:

1) добросовісність та безсторонність: працівник повинен завжди діяти в інтересах справедливості та законності, а не в інтересах певних осіб;

2) патріотизм: працівник повинен мати високий рівень патріотичних почуттів та відданості своїй країні. Він повинен розуміти важливість своєї роботи для забезпечення правопорядку, а також діяти в інтересах національної безпеки України;

3) висока моральність: працівник повинен дотримуватись високих моральних стандартів у своєму професійному та особистому житті, мати хорошу репутацію, бути чесним, справедливим і принциповим, дотримуватись етичних норм і моральних принципів. Він повинен мати високу самодисципліну, не допускати корупційних дій, не порушувати закон, підтримувати прозорість та відкритість у своїй діяльності;

4) професійна етика: працівник повинен дотримуватись у своїй роботі найвищих стандартів професійної етики, які включають конфіденційність, об'єктивність та ретельність, бути здатним приймати рішення та нести відповідальність за їх наслідки;

5) знання та досвід: працівник повинен мати кваліфіковані знання у відповідній сфері, а також бажання до професійного зростання та розвитку;

6) навички аналітичного та логічного мислення: працівник повинен вміти аналізувати та збирати докази, логічно мислити та ухвалювати об'єктивні рішення, мати навички аналізу та інтерпретації великих обсягів інформації, щоб знайти та встановити причинно-наслідкові зв'язки;

7) вміння працювати в команді: працівник повинен вміти співпрацювати з іншими працівниками для досягнення спільної мети.

Оцінка кандидата на основі не лише професійних навиків, але й за морально-етичними критеріями відповідає європейським тенденціям кадрової політики. Також на ціннісних орієнтирах наголошується в Указі Президента України №273/2023 «Про Комплексний стратегічний план реформування

органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки»[6] Зокрема, зміни в системі органів правопорядку мають бути комплексними і стосуватися всіх аспектів їх функціонування: від підготовки та добору високопрофесійних співробітників на службу до забезпечення ефективності функціонування системи з урахуванням міжнародних стандартів, зокрема підзвітності та прозорості. Водночас загальна мета реформування органів правопорядку – удосконалити їхні ціннісні орієнтири.

Ще одним елементом комплексної кадрової політики є розробка та запровадження стратегії залучення та розвитку молодих кадрів. Для забезпечення стабільного та ефективного функціонування установи на довгострокову перспективу та забезпечення високої якості її роботи варто розробити стратегію розвитку молодих кадрів, яка міститиме в собі різні програми та ініціативи, спрямовані на залучення, розвиток та збереження талановитих молодих працівників, а також на підвищення їхньої продуктивності та мотивації.

Зокрема, необхідно встановити партнерство з провідними вищими навчальними закладами та створити ефективну програму стажування, яка може бути диференційована за спеціалізаціями та категоріями стажерів, що надаватиме студентам можливість отримати досвід та навички в різних сферах діяльності бюро. Також доцільно розширити потенційний кадровий резерв ДБР та привернути увагу студентів до можливостей працевлаштування в бюро, цьому можуть допомогти співпраця з ЗВО на базі спільних проєктів і проведення рекрутингових заходів на базі університетів, що передбачатимуть організацію кар'єрних ярмарків, презентацій органу та його діяльності, навчальні та тренінгові заходи, HR-брендинг Державного бюро розслідувань.

Таким чином, основними напрямками втілення принципу забезпечення якісної та ефективною кадровою політики має стати:

1) оновлення правил конкурсного добору у ДБР, який зможе забезпечити обрання на посади в ДБР висококваліфікованих фахівців, сформувати якісний кадровий склад. Важливо, щоб конкурс на посади в ДБР відбувався таким чином, щоб максимально залучати кандидатів, які мають високу мотивацію та професійні навички.

2) розробка методології оцінювання кандидатів на посади в ДБР за критерієм «доброчесність».

3) залучення до проведення конкурсного добору міжнародних організацій та експертів, представників інститутів громадянського суспільства, які можуть давати свою професійну оцінку процедурі проведення конкурсу та гарантувати його об'єктивність та прозорість.

4) формування кадрової політики із врахуванням сучасних тенденцій управління персоналом, зокрема розвиток служб управління персоналом та формування фахового HR-середовища у ДБР [47].

5) формування чітких морально-етичних вимог та застосування їх як критеріїв для відбору працівників ДБР.

6) розробка стратегії залучення та розвитку талановитих молодих фахівців.

Наступний надзвичайно вагомий аспект реформування – це інституційні реформи ДБР, тобто комплексна перебудова існуючої структури, яке має на меті поліпшення функціонування та ефективності цієї інституції з метою досягнення певних цілей і задач. Інституційні реформи спрямовані на вдосконалення та модернізацію інституції з метою забезпечення більшої прозорості, ефективності, рівності, справедливості та демократії в суспільстві.

У Розділі 2 детально досліджувалось правове регулювання та окреслено основні проблеми структури ДБР. У статті 9 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» встановлено, що систему ДБР складають центральний апарат, територіальні управління, спеціальні підрозділи, навчальні заклади та

науково-дослідні установи. У складі ДБР діють слідчі, оперативні підрозділи, підрозділи внутрішнього контролю та інші підрозділи.

Як випливає з дослідження, теперішня структура ТУ ДБР частково не відповідає вимогам законодавства про органи досудового розслідування, тому потребує перегляду і внесення змін для систематизації відділів в межах територіальних управлінь та визначення чіткої системи керівництва ними.

Для оптимізації організаційних спроможностей доцільно перевірити кількість штатних одиниць в кожному територіальному управлінні й підрозділі, задля відповідності регіональним особливостям та реальному навантаженню, а також розглянути можливість збільшення кількості посад слідчих/детективів.

З метою більш ефективної боротьби з корупцією та іншими злочинами, які пов'язані зі зловживанням владою і використанням державних ресурсів, а також більш широкого дослідження злочинних схем, які мають великий вплив на суспільство та державу в цілому, чи виявлення осіб, що становлять загрозу національній безпеці, необхідно розширити підслідність ДБР, а саме додавши до кола суб'єктів, які йому підслідні: депутатів міських рад, районних рад, ОТГ; голів ОТГ та міських рад, перших заступників та заступників, секретарів рад; керівників ОР, ОДА/ОВА, перших заступників та заступників; керівників департаментів та їх заступників. Така позиція зумовлена тим, що керівники органів місцевого самоврядування, яке є незалежним і самостійним, мають широкий обсяг повноважень, в тому числі щодо ухвалення важливих рішень у сфері земельних відносин та будівництва.

З приводу запровадження інституту детективів у ДБР слід зазначити таке. Відповідно до Указу Президента України «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки одним із стратегічних планів щодо реформування діяльності окремих органів правопорядку є впровадження інституту детективів [6].

Цей крок зумовлений декількома чинниками. Зокрема, позитивний досвід держав, де розвинений інститут детективів, які демонструють високий рівень ефективності у боротьбі зі злочинністю, може слугувати вагомим аргументом у підтримку запровадження такого інституту. Україна також має досвід успішного запровадження посад детективів у структурі НАБУ. Зокрема, детективи НАБУ успішно розслідують злочини щодо топ-корупції.

Детектив, поєднуючи в собі фактично функції слідчого і працівника оперативного підрозділу, самостійно здійснює не тільки досудове розслідування, а й оперативно-розшукову діяльність. Запровадження інституту детективів може допомогти покращити якість проведення розслідувань та збільшити кількість розкритих кримінальних справ, оскільки таким чином не витрачається час на підготовку доручень на проведення слідчих дій відповідним оперативним підрозділом, оптимізується процес розслідування, зменшуються можливі непорозуміння та конфлікти у взаємодії слідчих та оперативних працівників, полегшується координація дій в рамках одного розслідування.

Однак запровадженню інституту детективів у ДБР та будь-яким структурним змінам в центральному апараті і територіальних управліннях ДБР має передувати внесення комплексних змін до законодавства, зокрема до КПК України, законів України «Про Державне бюро розслідувань», «Про оперативно-розшукову діяльність», Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань, порядок його формування та ведення, затвердженого наказом Офісу Генерального прокурора від 30 червня 2020 року №298, тощо.

Спеціалізація слідчих/детективів. У зв'язку зі складністю та різноманітністю злочинів, з якими стикається ДБР, необхідно забезпечити спеціалізацію детективів на різних напрямках діяльності. Такий підхід дасть змогу збільшити ефективність розслідування складних та важливих кримінальних справ завдяки зосередженню ресурсів та зусиль на розслідуванні конкретного виду злочину, а також покращити якість доказів у судовому

процесі. Зокрема, спеціалізація за різновидами злочинів впливає на швидкість розслідування, оскільки наявність спеціалізованих знань та досвіду дозволяють швидше збирати та аналізувати докази. Також це може сприяти зниженню ризику помилкових рішень, оскільки, розслідуючи широке коло злочинів, важко досліджувати кожну справу належним чином, що може стати причиною помилок.

Спеціалізація детективів на певних напрямках діяльності також дає можливість вдосконалити методи роботи та підвищити рівень професійної майстерності. Зокрема, з огляду на активну фазу війни, яка триває з 2014 року, доцільним є створити в ДБР окремий військовий відділ зі спеціалізованими військовими слідчими/оперативниками/детективами, основним завданням якого буде запобігання, виявлення, розслідування військових злочинів. Крім того, провести обов'язкове навчання військовій справі всім особам РНС та надати їм військові звання.

Такий підхід застосований під час створення ДБР. Зокрема, в кожному територіальному управлінні було 3 відділи, один з яких - військовий (розслідування військових злочинів). Проте згодом поділ по спеціалізації був скасований, тож як наслідок військові злочини може розслідувати будь-хто з відділу.

Недоліком цього підходу та відповідно аргументом на користь спеціалізації є такі чинники. По-перше, брак спеціальних фахових знань у сфері військової справи та відсутність володіння належними практичними навиками тощо. По-друге, часто трапляються ситуації, коли виникає необхідність працівникам ДБР проводити розслідування, перебуваючи безпосередньо в зоні бойових дій. В таких умовах вони ризикують своїми життям та здоров'ям, але не мають жодних додаткових гарантій та відповідного статусу, як у військовослужбовців. По-третє, часто можливе упереджене сприйняття працівника ДБР у військових формуваннях з огляду на брак у нього спеціальних

знань та військової підготовки. По-четверте, доступ до військової частини та внутрішньої військової документації є обмеженим, і це може негативно вплинути на хід розслідування.

Що стосується забезпечення незалежності слідчого (детектива), то з цього приводу варто зазначити таке. В сучасних мовах найбільш нагальною проблемою, яку слід вирішити, є створення правових гарантій процесуальної незалежності слідчого (детектива). Унеможливити позапроцесуальний вплив на слідчого/детектива необхідно шляхом юридичного закріплення детального переліку функціональних обов'язків керівника. Це означає законодавчо закріпити норми, які забезпечуватимуть незалежність та об'єктивність роботи слідчих/детективів і запобігатимуть втручанню в їх роботу, зокрема чітко встановлюватимуть процедури: призначення слідчих/детективів, обмеження впливу керівництва на проведення розслідувань, механізми захисту слідчих/детективів від тиску та втручання, незалежного моніторингу проведення розслідувань та аналіз дій керівництва і слідчих/детективів, дотримання Правил професійної етики, вжиття відповідних заходів для запобігання втручанню та тиску. У цьому аспекті важливо встановити дисциплінарну відповідальність посадових осіб за втручання в роботу детектива/слідчого.

Також доцільним є оптимізація трудових процесів слідчих. Адже головна робота слідчого полягає в проведенні слідчих, розшукових дій та прийнятті процесуальних рішень, тому важливо забезпечити, щоб слідчий не був перевантажений канцелярською роботою та зосереджувався на своїх основних обов'язках. Оскільки 30% роботи слідчого припадає на канцелярську роботу та, зокрема, розгляд звернень громадян, необхідно звільнити його від її виконання. У ДБР варто розглянути можливість встановлення окремої служби або відділу для розгляду звернень громадян, залучити додатковий персонал, який може виконувати канцелярську роботу і завдання, що не потребують безпосередньої

участі слідчого. Це дозволить відділити ці функції від основних завдань слідчих та забезпечити більш ефективну роботу на всіх напрямках.

3.4. Відкритість та прозорість діяльності Державного бюро розслідувань

Дослідження свідчать про те, що громадський контроль є одним з найбільш ефективних засобів боротьби з корупцією у сфері публічної адміністрації. У зв'язку з цим питання підвищення ефективності громадського контролю у сфері діяльності ДБР має особливу вагу та актуальність.

Для підвищення ефективності громадського контролю у сфері діяльності ДБР необхідно забезпечити широку доступність інформації про діяльність бюро. В правовій системі України підвищенню транспарентності публічного управління сприяють різні правові інструменти, зокрема: система електронного декларування, відкриті дані, відкриті конкурси та інші. Чільне місце тут займає громадський контроль.

Основними формами громадського контролю у сфері діяльності публічної адміністрації є проведення аналітичних та моніторингових досліджень, громадська експертиза, звернення, інформаційні запити, опитування, громадські слухання, моніторинг. Однією із найбільш ефективних форм громадського контролю є створення громадських рад при органах публічної влади. Зокрема, відповідно до Положення про Раду громадського контролю при ДБР затвердженого Указом Президента України № 42/2020, Рада громадського контролю – це колегіальний консультативно-дорадчий орган, що утворюється для забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань.

Однак з аналізу Звіту про діяльність РГК при ДБР за 2021 рік [36] можна зробити висновок, що діяльність цього інституту громадського контролю наразі не підтвердила свою ефективність. Такого висновку дійшли й незалежні

експерти. Зокрема, зазначається, що механізми парламентського та громадського контролю за діяльністю ДБР не мають впливу на інституцію [37, с.108].

Важливо наголосити, що загалом інститут громадського контролю у сфері публічної адміністрації є доволі слабким в Україні. Громадськість немає ефективних інструментів контролю, а ті що наявні, наприклад, звернення громадян, не мають високого впливу на публічне адміністрування. В Україні відсутнє законодавче регулювання цієї сфери. Все це особливо гостро проявляється у сфері громадського контролю за діяльністю ДБР. Які можливі шляхи, щоб змінити таку негативну тенденцію?

Насамперед, потрібно вдосконалити законодавче регулювання громадського контролю щодо діяльності ДБР та надати громадським інституціям реальні механізми контролю, зокрема можливість проводити громадський моніторинг діяльності бюро.

Для підвищення ефективності громадського контролю у сфері діяльності ДБР необхідно забезпечити професійний рівень громадських активістів, які займаються контролем за роботою бюро. Для цього можна розглянути організацію спеціальних тренінгів, семінарів та курсів для громадських активістів, що спеціалізуються на громадському контролі за роботою ДБР. Такі заходи дозволять підвищити рівень компетенції громадських активістів, забезпечити професійну підготовку їх до здійснення контролю та забезпечити їм необхідні знання й інструменти для ефективного контролю за діяльністю ДБР.

Звичайно, підвищення прозорості та відкритості через забезпечення доступу до публічної інформації, публікацію звітів, відкриту комунікацію з суспільством, сприятиме ефективності громадського контролю у сфері діяльності ДБР.

Отже, підвищення ефективності громадського контролю у сфері діяльності Державного бюро розслідувань можна забезпечити через доступність

інформації про діяльність бюро, створення механізмів взаємодії громадських організацій з ДБР та підвищення професійного рівня громадських активістів, що займаються контролем за діяльністю бюро. Реалізація таких заходів дозволить підвищити ефективність громадського контролю та забезпечити більш якісний та результативний рівень діяльності органу.

Таким чином, основними напрями втілення принципів належного адміністрування у діяльності ДБР є:

1) забезпечення реалізації принципу політичної нейтральності через зменшення впливу вищих політичних посадових осіб на діяльність ДБР, чітку кристалізацію ролі та зменшення впливу Президента України на роботу інституції; нівелювання впливу Офісу Президента на діяльність ДБР;

2) формування якісної та ефективної кадрової політики, зокрема відбір та призначення на посади в ДБР має ґрунтуватися на досягненнях і здобутках, однаково ставленні до кандидатів на всіх етапах процесу; критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби мають бути чіткими та зрозумілими, а кадрова політика передбачати заходи, спрямовані на забезпечення якісної освіти та підготовки висококваліфікованих фахівців для публічної служби, а також на поліпшення умов праці та забезпечення достойної оплати;

3) інституційні реформи та вдосконалення в організації діяльності ДБР, зокрема доцільним є запровадження інституту детективів у ДБР, створення правових гарантій процесуальної незалежності слідчого (детектива), підвищення ефективності громадського контролю у сфері діяльності Державного бюро розслідувань

Висновки до розділу 3

Покращення ефективності та трансформація Державного бюро розслідувань має здійснюватися на основі принципів належного врядування, які визнаються ціннісними орієнтирами для організації системи публічної адміністрації у розвинутих демократіях світу. Йдеться про такі принципи, як політична нейтральність, відкритість, підзвітність, ефективність. Дослідження шляхів реалізації цих принципів у роботі Державного бюро розслідувань засвідчують, що необхідними є концептуальні та системні зміни як на нормативно-правовому та і інституційному рівні.

Зокрема, принцип політичної нейтральності може бути реалізований через:

- 1) зменшення впливу вищих політичних посадових осіб на діяльність ДБР;
- 2) чітку кристалізацію ролі та зменшення впливу Президента України на роботу інституції;
- 3) нівелювання впливу Офісу Президента на діяльність ДБР;
- 4) не тільки юридичного закріплення, а й фактичного забезпечення незалежності ДБР.

Принцип ефективності може реалізовуватися через вжиття заходів щодо

- 1) забезпечення якісної та ефективної кадрової політики, зокрема оновлення правил конкурсного добору у ДБР, який зможе забезпечити обрання на посади в ДБР висококваліфікованих фахівців, сформувати якісний кадровий склад, розробка та запровадження стратегії залучення та розвитку молодих кадрів;
- 2) гідна оплата та умови праці, а також наявність прозорої та зрозумілої системи заохочень;
- 3) доцільним є запровадження інституту детективів у ДБР, створення правових гарантій процесуальної незалежності слідчого (детектива).

Принцип відкритості може реалізуватися через підвищення ефективності громадського контролю у сфері діяльності Державного бюро розслідувань.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило сформулювати такі основні висновки:

1. Державне бюро розслідувань займає чільне місце у системі органів правопорядку. За змістом функцій ДБР є органом, на який покладено завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, вчиненими правоохоронцями та високопосадовцями. Фактично бюро є на верхівці правоохоронної ієрархії і саме від роботи органу залежить ефективність та законність правоохоронного апарату. Створення та ефективне функціонування ДБР є одним із вагомих кроків на шляху до інтеграції в ЄС.

2. Аналіз практики діяльності ДБР та основних проблем, які виникають, свідчить про те, що ефективність організаційних спроможностей та системи управління ДБР потребують вдосконалення для забезпечення якісного виконання місії та завдань цього правоохоронного органу. Безсумнівно, ДБР здійснює свої визначені законом повноваження відповідно до своїх функціональних завдань і демонструє певні досягнення у своїй діяльності. Однак вирішення організаційних та функціональних проблем є запорукою якісної роботи ДБР.

3. Для підвищення ефективності роботи ДБР одним із важливих аспектів є втілення принципів належного адміністрування, які сфокусовані на таких ключових сферах: стратегічні рамки реформи державного управління, розробка та координація політики, державна служба та управління людськими ресурсами, звітність, управління публічними фінансами. Серед ключових принципів - політична нейтральність, відповідальність, відкритість та підзвітність, ефективність і результативність, рівність і врахування інтересів та відповідність принципу верховенства права. Зазначені принципи варто тлумачити як керівні критерії, що вказують напрями подальшої модернізації ДБР та управління людськими ресурсами для підвищення ефективності роботи ДБР.

4. Забезпечення реалізації принципу політичної нейтральності у діяльності ДБР можливе шляхом, зокрема, зменшення впливу вищих політичних посадових осіб на діяльність ДБР, чіткою кристалізацією ролі та зменшення впливу Президента України на роботу інституції; нівелювання впливу Офісу Президента на діяльність ДБР; не тільки юридичного закріплення, а й фактичного забезпечення незалежності ДБР. Для цього необхідно підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про повне узгодження Закону України «Про Державне бюро розслідувань» з Конституцією України та рішеннями і висновками КСУ, а також запровадити дієві механізми контролю за діяльністю ДБР. Удосконалення потребує також і механізм призначення на посаду Директора Державного бюро розслідувань Президентом України. Пропонується посилити роль незалежних міжнародних організацій під час проведення конкурсу щодо призначення Директора ДБР та створити Громадську раду доброчесності для оцінювання кандидатів.

5. Основними напрямками втілення принципу забезпечення якісної та ефективної кадрової політики має стати, зокрема, оновлення правил конкурсного добору у ДБР, який зможе забезпечити обрання на посади в бюро висококваліфікованих фахівців та сформувати якісний кадровий склад; розробка методології оцінювання кандидатів на посади в ДБР за критерієм «доброчесність»; залучення до проведення конкурсного добору міжнародних організацій та експертів, представників інститутів громадянського суспільства, які можуть давати свою професійну оцінку процедурі проведення конкурсу та гарантувати його об'єктивність та прозорість; формування кадрової політики з врахуванням сучасних тенденцій управління персоналом, зокрема розвитку служб управління персоналом та формування фахового HR-середовища у ДБР; формування чітких морально-етичних вимог та застосування їх як критеріїв для відбору працівників ДБР; розробка стратегії залучення та розвитку талановитих молодих фахівців.

6. Важливим кроком підвищення ефективності ДБР є вдосконалення організаційної структури та запровадження інституту детективів в бюро. Цей крок відповідатиме Указу Президента України «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки». Одним із стратегічних планів щодо реформування діяльності окремих органів правопорядку є впровадження інституту детективів. Також необхідним є забезпечити спеціалізацію детективів на різних напрямках діяльності та створити юридичні та фактичні гарантії їх незалежності.

7. Для підвищення ефективності громадського контролю у сфері діяльності ДБР необхідно забезпечити широку доступність інформації про діяльність ДБР, сформувані правові основи використання інструментів громадського контролю за діяльністю органу, зокрема вдосконалити системи електронного декларування, забезпечити відкритість даних та прозорість проведення відкритих конкурсів, залучати інститути громадянського суспільства до моніторингу діяльності бюро.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (в чинній редакції від 01.01.2020) - URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Закон України «Про Державне бюро розслідування» від 12.11.2015 р. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#n38>
3. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII - URL:.. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
4. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/ed20141014#Text>
5. Указ Президента України від 05 лютого 2020 року «Про затвердження організаційної структури Державного бюро розслідувань» № 41/2020 - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/41/2020#Text>
6. Указ Президента України №273/2023 «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023 – 2027 роки» - URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2732023-46733>
7. Указ Президента України від 29 січня 2021 року № 40/2021 «Про державну охорону Державного бюро розслідувань» URL:.. – <http://zakon4.rada.gov.ua/>
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 743 «Про затвердження Положення про проходження служби особами рядового та начальницького складу Державного бюро розслідувань» - URL:.. <http://zakon4.rada.gov.ua/>
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2020 р. № 564 «Питання присвоєння спеціальних звань рядового і начальницького

- складу Державного бюро розслідувань та їх співвідношення з іншими спеціальними, а також військовими званнями і класними чинами» - URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 767 «Деякі питання оплати праці працівників Державного бюро розслідувань» - URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 826 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 березня 2005 р. № 179» - URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 799 «Про внесення зміни до пункту 2 Порядку виплати щомісячної грошової компенсації сум податку з доходів фізичних осіб, що утримуються з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу» - URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 720 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 306» - URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 р. № 1086 «Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань» - URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
15. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2017 р. № 449 «Про затвердження Порядку проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа у Державному бюро розслідувань» - URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
16. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 306 «Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого

- самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» - URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
17. Наказ Державного бюро розслідувань від 18.01.2021 № 39 «Про затвердження Положення про професійну підготовку працівників Державного бюро розслідувань» - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0039911-21#Text>
18. Наказ Державного бюро розслідувань від 16.01.2021 №30 «Про введення в дію правил професійної етики працівників Державного бюро розслідувань» - URL: <https://dbr.gov.ua/normativno-pravovi-akti>
19. Наказ Державного бюро розслідувань від 29.03.2023 № 183 «Про внесення змін до Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно працівників Державного бюро розслідувань»- URL: <https://dbr.gov.ua/normativno-pravovi-akti>
20. Наказ Державного бюро розслідувань від 09.02.2023 № 87 «Про внесення змін до Порядку організації та здійснення внутрішнього контролю в Державному бюро розслідувань»- URL: <https://dbr.gov.ua/normativno-pravovi-akti>
21. Наказ Державного бюро розслідувань від 05.01.2023 № 8 «Про затвердження Порядку забезпечення доступу до публічної інформації у Державному бюро розслідувань та його територіальних управліннях»- URL: <https://dbr.gov.ua/normativno-pravovi-akti>
22. Наказ Державного бюро розслідувань від 08.12.2022 № 635 «Про внесення змін до Положення про заохочення в Державному бюро розслідувань» - URL: <https://dbr.gov.ua/normativno-pravovi-akti>
23. Наказ Державного бюро розслідувань від 26.10.2022 № 545 «Про внесення змін до Правил внутрішнього розпорядку для осіб рядового та начальницького складу центрального апарату Державного бюро розслідувань»- URL: <https://dbr.gov.ua/normativno-pravovi-akti>

24. Наказ Державного бюро розслідувань від 31.08.2022 № 437 «Про внесення змін до Порядку організації роботи з повідомленнями про корупцію, поданими викривачами, у Державному бюро розслідувань»- URL: <https://dbr.gov.ua/normativno-pravovi-akti>
25. Наказ Державного бюро розслідувань «Про затвердження Положення про наставництво у Державному бюро розслідувань» (у редакції наказу Державного бюро розслідувань від 11.08.2022 року № 402) - URL: <https://dbr.gov.ua/normativno-pravovi-akti>
26. Наказ Генерального прокурора України від 05.03.2020 р. № 125 «Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора» - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text>
27. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16.12.2019 р. - URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v007v710-19>
28. Висновок Головного науково-експертного управління від 14.05.2014 до проєкту Закону України «Про державне бюро розслідувань» від 1.08.2013 р. № 3042. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47988
29. Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови.- Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції.- 16 червня 2018 року м.

Одеса.

-

URL:

<http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/10124/Materialu%20mijnar%20naykprakt%20konf%20Derj%20byuro%20rozslid%20na%20wlyahy%20rozbydovu%2016.06.18.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

30. Державне бюро розслідувань (ДБР). Історія створення, основні завдання та компетенція, особливості діяльності під час воєнного стану, нормативно-правова основа діяльності / укл.: Коропатнік І. М., Микитюк М. А., Павлюк О. О., Петков С. В. – Київ. ВД «Професіонал», 2023. – 6с.
31. Дерев'янка Б.В. Державне бюро розслідувань як новий державний орган зі спеціальною компетенцією. Правовий часопис Донбасу. 2019. № 2 (67). С. 78-84.
32. Діденко, О. М. Окремі аспекти правового регулювання служби у підрозділах протидії злочинам, вчинених державними службовцями високого рангу (аналіз досвіду США, Німеччини та Франції) / Діденко Олена Миколаївна // Право.ua. - 2023. - № 2. - С. 68-76.
33. Долежан В.В. Проблеми компетенції Державного бюро розслідувань : матер. Міжнар. наук.- практ. конф., м. Одеса, 16 червня 2018 р. / редкол.: Г.О. Ульянова (голова), В.М. Др'юмін, Є.Л. Стрельцов та ін. ; НУ «ОЮА». Одеса : Юридична література, 2018. С. 15–17.
34. Дрозд О. Принципи організації та діяльності Державного бюро розслідувань. Підприємництво, господарство і право. 2020..№ 3. С. 251-257.
35. Ільченко О.В. Правові аспекти створення та діяльності Державного бюро розслідувань [Текст] / О.В. Ільченко // Порівняльно-аналітичне право. – 2017. – № 4. – С. 281-283.
36. Звіт про діяльність РГК при ДБР за 2021 рік – URL:<https://dbr.gov.ua/assets/files/diyalnist/rgk/doc002.PDF>

- 37.Зовнішній експертний аналіз перших років роботи Державного бюро розслідувань / Є. Крапивін, О. Лєменов, Б. Малишев, В. Петраковський, Я. Хавронюк. – К. : Москаленко О. М., 2021. – 108 с.-URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2022/02/Zvit-DBR-ukr.pdf>
- 38.Ковальчук І.С. Особливості правового статусу Державного бюро розслідувань. – Держава та регіони: Серія: Право, 2020 р., № 4 (70) – с. 221-225
- 39.Козар М. М. Адміністративно-правове регулювання функціонування Державного бюро розслідувань. Актуальні проблеми правознавства, 2022, 4: 53-58.
- 40.Лісойван, Я. М. Характеристика принципів діяльності Державного бюро розслідувань України / Лісойван Ярослав Миколайович // Європейські перспективи. - 2023. - № 2. – С. 53-59
- 41.Лісойван, Я. Аналіз провідного зарубіжного досвіду діяльності спеціальних підрозділів у сфері протидії злочинам, що вчинені державними службовцями високого рангу, працівниками правоохоронних органів і суддями, та можливості його запозичення в Україні / Ярослав Лісойван // Věda a perspektivy. - 2022. - №12(19). - Р. 201-210.
- 42.Максимович, А. М. "Адміністративно-правове регулювання дисциплінарної відповідальності працівників Державного бюро розслідувань. Administrative and Legal Framework for Disciplinary Liability of Employees of the State Bureau of Investigation" (2021). - URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/handle/123456789/19531>
- 43.Моїсєєв, М.С. Адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань України: дисертація ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Моїсєєв М.С.; наук. кер. О.М. Резнік. - Суми: СумДУ, 2019. - 227 с.

44. Оплата праці державних службовців – URL: <https://nads.gov.ua/oplata-praci-derzhavnih-sluzhbovciv>
45. Оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади, довіра до соціальних інститутів (лютий–березень 2023 р.- URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-liutyi-berezen-2023r>
46. Призначення Сухачова Директором Державного бюро розслідувань неконституційне.- URL: <https://zn.ua/ukr/POLITICS/priznachennja-sukhachova-direktorom-dbr-nekonstitutsijne-ljemjenov.html>
47. Про необхідність розвитку служб управління персоналом та формування фахового HR-середовища на державній службі наголошує керівниця НАДС.- <https://nads.gov.ua/news/nataliya-alyushina-nads-obyednuye-sluzhbovciv-usiyeyi-krayini-abi-formuvati-spriyatlive-seredovishche-dlya-rozvitku-hr-fahivciv>
48. Річний звіт про діяльність ДБР за 2022 рік. - URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/zvit/zvit-pro-diyalnist-derzhavnogo-byuro-rozsliduvan-za-2022-rik.pdf>
49. Створення Державного Бюро розслідувань як державного правоохоронного органу та проблеми його професіоналізації.- https://www.researchgate.net/publication/354126616_Stvorennja_Derzhavnogo_buro_rozsliduvan_ak_derzhavnogo_pravoohoronnogo_organu_vladi_Ukraini_ta_problemi_jogo_profesionalizacii
50. Стратегічна програма діяльності Державного бюро розслідувань на 2017-2022. URL: https://dbr.gov.ua/assets/files/diyalnist/program17-20_web.pdf.
51. Тимошенко В. О. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань: Дисертація на здобуття

- наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право».
- Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.
52. Труба Р. Єдиноначальність та погодження в реалізації окремих повноважень директора Державного бюро розслідувань. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 5. С. 233–237.
53. Труба Р.М. Адміністративно-правове регулювання діяльності Державного бюро розслідувань: монографія / Р.М. Труба. – Одеса: Фенікс, 2021. – 200 с.
54. Труба, Р. Компетенція Державного бюро розслідувань. Вісник Пенітенціарної асоціації України, (4), 116-125. – URL:<https://doi.org/https://doi.org/10.34015/2523-4552.2019.4.11>
55. Францевиц А. «Загальні напрями взаємодії державного бюро розслідувань з органами державної влади. Актуальні питання правознавства - № 3 (2020). - URL: <http://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1059>
56. Чумак В. В. Організація діяльності Державного бюро розслідувань: світовий досвід та національна модель / Чумак В. В. // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. - 2018. - № 4. - С. 116-124. - DOI: 10.31733/2078-3566-2018-6-116-121.
57. Anti-Corruption Reforms in UKRAINE Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan 2017.- URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf>
58. European Commission (2021). Council Recommendation on micro-credentials for lifelong learning and employability. Retrieved from: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24995&langId=en>.

59. The Principles of Public Administration : 2017 edition [Electronic resource]. – Access mode : http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition2017_ENG.pdf
60. Herle, D. (2015). The German federal criminal police office (BKA). In K. Lappi-Seppälä & T. Aromaa (Eds.), Policing in Central and Eastern Europe: Comparing firsthand knowledge with experience from the West (pp. 25-42). Springer.
61. Shelton, K., & Freeland, F. (2018). Criminal justice in Germany and France. In D. Das & S. P. Singh (Eds.), Comparative Criminal Justice (pp. 129-146). Sage Publications.
62. Piñeiro, J. (2018). The French police and gendarmerie: Institutions, culture, and challenges. In M. Deflem (Ed.), The policing of terrorism (pp. 167-187). Springer.
63. Principles of good governance. URL: <http://msulocalgov.org/technicalassistance/Principles%20of%20Good%20Governance.pdf> (дата звернення: 04.03.2023)
64. Principles of Public Administration for EU candidate countries and potential candidates. –URL:<https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-candidate-countries-and-potential-candidates.htm> – дата звернення 3.03.2023 р.