

УДК 343.2

**Роман Труба,**

Директор

Державного бюро розслідувань

## ЄДИНОНАЧАЛЬНІСТЬ ТА ПОГОДЖЕННЯ В РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДИРЕКТОРА ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

У статті проаналізовано сутність принципу єдиноначальності Директора Державного бюро розслідувань. Окреслено його значення та визначено зміст. Охарактеризовано специфіку поєднання цього принципу з колективним способом реалізації окремих повноважень Директора Державного бюро розслідувань.

**Ключові слова:** принцип єдиноначальності, колективний спосіб реалізації повноважень, Державне бюро розслідувань, Директор Державного бюро розслідувань, державне управління.

**Постановка проблеми.** Суттєві політичні та соціально-економічні перетворення в Україні, реальне впровадження європейських стандартів у всі сфери суспільного життя вимагають від влади й суспільства таких же реальних дій із системного реформування державного апарату. Трансформація системи державного управління, яка потребує значних фінансових витрат, неодмінно повинна спиратись на висновки ґрунтовних наукових досліджень, насамперед щодо актуальності, необхідності й доцільності проведення тієї чи іншої реформи, а також напрямів, послідовності та інтенсивності її реалізації.

Сьогодні очевидним є те, що з метою ефективної протидії злочинності вищих посадових осіб держави назріла необхідність реформування правоохоронних органів України шляхом упровадження принципово нового незалежного функціонального державного органу. Реалізація цього знайшла своє відображення в прийнятті Кримінального процесуального кодексу України, одним із нововведень якого є створення Державного бюро розслідувань України (далі – ДБР). ДБР є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність із метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище. Отже, ефективна діяльність ДБР потребує ґрунтового теоретико-наукового й законодавчого забезпечення, гарантуючи в державі реалізацію основних прав і свобод людини та громадянина.

**Стан дослідження.** На сьогодні окремі питання діяльності ДБР досліджувалися незначною кількістю вчених, таких як

С.Г. Бойко [1], Є.Д. Скулиш [2], В.І. Цимбалюк [3], О.В. Шамара [4] та інші, що зумовлено лише нещодавнім створенням цього центрального органу виконавчої влади, який здійснює правоохоронну діяльність. Вказані автори основний акцент роблять на проблемах створення й функціонування цього державного органу, оминаючи внутрішні організаційні аспекти діяльності, порядок прийняття та виконання рішень Директора ДБР тощо.

**Метою статті** є аналіз окремих повноважень директора Державного бюро розслідувань.

**Результати дослідження.** З'ясування правової сутності та напрямів реалізації засади єдиноначальності в співвідношенні з колективним прийняттям рішень у різних сферах державного управління й правозастосовної діяльності окремих органів державної влади ставали предметом дослідження низки вітчизняних учених. Наукові позиції щодо зазначеної проблематики мають схожий характер. Зокрема, І.М. Савенко обґрунтовує сутність єдиноначальності, що полягає в тому, що керівник конкретного рівня управління користується правом одноособового вирішення питань, які належать до його компетенції. Фактично це надання начальнику державного органу широких повноважень, які необхідні йому для виконання покладених на нього функцій управління, реалізації персональної відповідальності [5, с. 4].

В.С. Банасяк і К.Р. Шиманські уточнюють, що єдиноначальність прямо пов'язана з персональною відповідальністю керівників за результати прийнятих рішень та є важливим засобом забезпечення оперативності управління діяльністю державного органу.

Цей принцип передбачає підпорядкування колективу працівників волі начальника, який несе всю повноту відповідальності за результати діяльності [6, с. 61–63]. М.В. Андрієнко погоджується з наведеним та визначає три складники єдиноначальності: 1) наділення начальника повнотою розпорядчої влади щодо підлеглих і покладення на нього персональної відповідальності за всі аспекти діяльності державного органу й кожного підлеглого; 2) надання начальникові права одноособово приймати рішення, видавати накази; 3) забезпечення виконання зазначених рішень (наказів), виходячи з всебічної оцінки обстановки в межах встановлених повноважень і керуючись вимогами законів [7, с. 11–12].

Розглядаючи види принципів державного управління, Г.В. Атаманчук виділив декілька їх груп. До першої групи увійшли загальносистемні принципи; друга група принципів сформована зі структурно-цільових принципів державного управління; структурно-функціональні принципи увійшли до третьої групи принципів; до складу четвертої групи принципів віднесено структурно-організаційні принципи, серед яких – принцип поєднання колегіальності та єдиноначальності; п'ята група принципів, що визначені як «структурно-процесуальні», включає в себе відповідність елементів управлінської діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [8, с. 11–12].

З викладеного постає, що в загальнотеоретичному розумінні єдиноначальність – це спосіб управління, за якого підпорядкований суб'єкт отримує владні розпорядження та звітує лише перед одним безпосереднім керуючим суб'єктом. У практичній площині єдиноначальність забезпечує чіткість в організації роботи, підвищення відповідальності працівників за доручену їм справу, виключає знеособленість і безвідповідальність. Отже, кожен працівник відповідає за свою ділянку роботи та підпорядкований одному певному керівнику, розпорядження якого є для нього обов'язковими.

У Законі України «Про Державне бюро розслідувань» [9] серед основних засад організації й діяльності цього державного органу визначено єдиноначальність у поєднанні з колективним способом реалізації окремих повноважень ДБР. Правовий аналіз ст. 6, п. п. 1, 3, 8, 14–18, 20 ч. 1 ст. 12 цього законодавчого акта дає змогу визначити такі характерні ознаки засади єдиноначальності в діяльності ДБР:

1) Директор ДБР одноособово вирішує всі питання діяльності цього правоохоронного органу;

2) Директор ДБР несе персональну відповідальність за діяльність ДБР, зокрема, за законність здійснюваних розслідувань, оперативно-розшукових заходів, досудового розслідування, додержання прав і свобод людини й громадянина;

3) усі одноособові накази й розпорядження Директора ДБР є обов'язковими для підпорядкованих працівників;

4) Директор ДБР може одноособово змінити та скасувати відповідні рішення підпорядкованих йому працівників, не порушуючи при цьому принцип процесуальної самостійності слідчого органу ДБР.

Принцип єдиноначальності вимагає від системи органів ДБР зосередження основних повноважень керівництва в руках безпосередньо Директора ДБР. Оперативність в управлінні цією системою потрібна насамперед для ухвалення швидких рішень у справі боротьби зі злочинністю та іншими порушеннями законності, що не допускають зволікання. Оперативність в ухваленні рішень і персональна відповідальність позитивно позначаються на здійсненні досудового розслідування та протидії кримінальним правопорушенням.

Відповідно до положень Закону України «Про Державне бюро розслідувань» Директор ДБР наділений правом безпосередньо особисто реалізовувати низку повноважень. Зокрема, він виконує такі функції:

– координує та контролює діяльність центрального апарату й територіальних органів ДБР;

– видає накази та розпорядження, дає доручення для виконання працівниками ДБР;

– присвоює ранги державних службовців працівникам і спеціальні звання особам рядового й начальницького складу ДБР;

– представляє ДБР у відносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, а також органами іноземних держав;

– забезпечує відкритість і прозорість діяльності та звітує про діяльність ДБР;

– здійснює інші повноваження.

Наділяючи Директора ДБР значними повноваженнями та високим ступенем самостійності, єдиноначальність передбачає його персональну відповідальність за рішення, що приймаються, особливо в тих випадках, коли вони пов'язані із застосуванням заходів державного примусу та обмеженням прав громадян. Керівникові надаються необхідні для функціонування повноваження, а також встановлюється персональна відповідальність за результати оперативно-службової діяльності.

З огляду на викладене варто дійти висновку про те, що принцип єдиноначальності в діяльності ДБР включає в себе три елементи (ознаки) – оперативність, безпосередність та персональність у прийнятті управлінських рішень.

Оперативність у прийнятті управлінських рішень означає, що від моменту виникнення обставини, з якою пов'язується необхідність у прийнятті відповідного рішення, до моменту його прийняття має пройти нетривалий (розумний) період часу (строк).

Безпосередність під час прийняття управлінських рішень полягає в тому, що керівник особисто готує проект відповідного рішення, затверджує його, а також контролює стан виконання цього рішення.

Персональний характер управлінських рішень вказує на юридичну відповідальність керівника за наслідки прийнятого ним рішення.

Колективний спосіб реалізації повноважень ДБР може діяти в поєднанні з принципом єдиноначальності. Це передбачено законодавчою вимогою, згідно з якою Директор ДБР реалізовує повноваження, передбачені п. п. 2, 6, 7, 9–13, 19 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», за погодженням зі своїми заступниками (першим заступником і заступником Директора ДБР).

На підставі аналізу чинного законодавства України та доктрини публічного права можна зробити висновок, що термін «погодження» неодноразово використовується в ньому в двох аспектах – процесуальному та матеріально-правовому (адміністративному).

Першим є процесуальне «погодження» [10], яке реалізується в межах досудового розслідування й судового розгляду та є засобом процесуальної діяльності, спрямованої на попередження порушень закону. Окремі науковці, зокрема Ю.М. Дьомін [11] та О.В. Линник [12], вважають, що як погодження, так і відмова в погодженні є рішеннями, актом застосування законодавства, оскільки відповідають усім вимогам процесуального рішення, а саме: а) здійснюються владною особою; б) перебувають у межах її компетенції; в) виражають владне рішення держави; г) являють собою результат вибору з визначених законом альтернатив; г) породжують, змінюють або припиняють певні відносини.

Таким чином, процесуальне погодження має відповідати вимогам законності, обґрунтованості, справедливості, своєчасності та правильності. Відсутність погодження в процесуальному розумінні тягне за собою недійсність прийнятого рішення.

Другий аспект – матеріально-правове (адміністративне) погодження, яке застосовується в законах України «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну службу», «Про Національну поліцію». Його відсутність, на відміну від процесуального погодження, не тягне за собою недійсність дій і рішень, прийнятих без такого погодження. Саме в цьому аспекті необхідно розглядати погодження, передбачене Законом України «Про Державне бюро розслідувань».

Таким чином, відмінність між процесуальним і матеріально-правовим (адміністративним) погодженням полягає в їх правових наслідках: відсутність процесуального погодження має своїм наслідком протиправність (недійсність) прийнятого рішення, тоді як матеріально-правове (адміністративне) погодження на правомірність (дійсність) рішення особи не впливає.

Надання погодження на реалізацію окремих повноважень Директора ДБР у поєднанні з принципом єдиноначальності додає демократичного характеру його діяльності, однак занадто широке тлумачення цього правового явища може завадити ефективному прийняттю низки рішень. Наприклад, реалізація найбільш важливих функцій ДБР може бути суттєво ускладнена або сповільнена в той час, коли Директор ДБР або його заступники перебувають у відпустці чи перебувають поза робочим місцем з інших причин тоді, коли необхідно приймати важливі рішення.

Одним із важливих документів у досліджуваній сфері є нещодавно прийнятий Регламент реалізації повноважень Директором Державного бюро розслідувань від 2 березня 2018 р. [13]. Спираючись на норми розділу II Закону України «Про Державне бюро розслідувань», цей регламент визначає організаційні засади реалізації повноважень Директора ДБР, умови їх погодження або подання й реалізації з іншими посадовими та службовими особами.

Директор ДБР несе відповідальність за діяльність Державного бюро розслідувань. Регламентом реалізації повноважень Директором Державного бюро розслідувань визначено певні особливості принципу єдиноначальності в поєднанні з колективним способом реалізації окремих повноважень ДБР. Так, свої повноваження Директор ДБР реалізовує в такі способи: 1) за погодженням із першим заступником і заступником; 2) за поданням директора територіального органу або керівника підрозділу центрального апарату ДБР; 3) особисто [13].

Однак варто зазначити, що в разі неможливості виконання першим заступником і

заступником покладених на них повноважень (зокрема, у разі хвороби, відрадження, відпустки тощо) отримання їх погодження не вимагається. Більше того, згадане погодження з першим заступником і заступником ДБР не застосовується в таких випадках: а) у разі відсутності погодження протягом встановленого строку (1–3 робочі дні); б) у разі відмови заступників у наданні погодження з підстав, які суперечать цьому регламенту. Зокрема, варто зауважити, що першим заступником та заступником ДБР не допускається непогодження відповідного рішення (дії) Директора ДБР із підстав недоцільності й необґрунтованості. Окрім цього, вказано, що суперечність відмови заступників у наданні погодження на прийняття рішення (вчинення дії) встановлюється самим Директором ДБР.

Погодження рішень і дій Директора ДБР його заступниками – це механізм, спрямований на їх інформування про проект такого рішення чи повідомлення про вчинення дій, який передбачає право заступників висловити свою думку з метою прийняття найбільш виваженого й раціонального рішення. Водночас таке погодження або непогодження не може мати блокуючий характер, оскільки ДБР є єдиначальним органом. З огляду на мету створення ДБР та для ефективної його роботи механізм погодження має бути спрямований на належний обмін інформацією між керівництвом ДБР, обговорення та спільне опрацювання проектів рішень з окремих питань.

Директор ДБР, відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань», несе відповідальність за діяльність ДБР та за належне виконання своїх повноважень. Також перший заступник і заступник Директора ДБР за свої протиправні дії чи бездіяльність несуть відповідальність згідно із зазначеним законом. Із цього постає, що в разі критичної відсутності погодження першого заступника чи заступника, якщо таке непогодження є порушенням вимог закону, Директор ДБР має право ініціювати дисциплінарне провадження щодо вказаних посадових осіб.

Окремі інші свої повноваження, передбачені п. п. 4, 5 ч. 1 ст. 12 та п. п. 3, 4 ч. 3 ст. 13 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», Директор ДБР реалізовує за поданням директорів територіальних органів ДБР. Директор ДБР реалізовує свої повноваження, передбачені п. п. 2, 4, 5 ч. 4 ст. 13 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», за поданням керівників підрозділів центрального апарату ДБР [13]. Проте в разі невнесення відповідного подан-

ня директором територіального органу (керівником підрозділу центрального апарату) ДБР у встановлений строк Директор ДБР приймає (вчиняє) відповідне рішення (дію) особисто.

#### Висновки.

Таким чином, відмінність між процесуальним і матеріально-правовим (адміністративним) погодженням прийняття управлінських рішень полягає в їх правових наслідках: відсутність процесуального погодження має своїм наслідком протиправність (недійсність) прийнятого рішення, тоді як матеріально-правове (адміністративне) погодження не впливає на правомірність (дійсність) рішення особи.

Засада єдиначальності в діяльності ДБР за змістом включає в себе три елементи (ознаки) – оперативність, безпосередність і персональність у прийнятті управлінських рішень. Оперативність у прийнятті управлінських рішень означає, що від моменту виникнення обставини, з якою пов'язується необхідність у прийнятті відповідного рішення, до моменту його прийняття має пройти нетривалий (розумний) період часу (строк). Безпосередність під час прийняття управлінських рішень полягає в тому, що керівник особисто готує проект відповідного рішення та затверджує його. Персональний характер управлінських рішень вказує на юридичну відповідальність керівника за наслідки прийнятого ним рішення.

Згідно із Законом України «Про Державне бюро розслідувань» Директор ДБР може здійснювати свої повноваження за допомогою трьох типів рішень – наказів, розпоряджень і доручень.

Перші два типи рішень повинні бути застосовані, якщо стосуються тих повноважень Директора ДБР, які можуть бути реалізовані за погодженням чи поданням інших осіб. Третій тип рішень не вимагає письмової форми та може бути доведений до особи, якої він стосується, в усній формі. Проте ті повноваження керівника відомства, які відповідно до вказаного закону можуть здійснюватися за погодженням чи поданням інших осіб, не повинні виконуватися шляхом надання доручень в усній формі.

#### Список використаних джерел:

1. Проблеми реформування прокуратури: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Харків, 15 квітня 2016 р.): у 2 т. / ред. кол.: Л.М. Москвич, А.В. Лапкін, І.В. Юревич та ін. Х.: Право, 2016. Т. 1. 224 с.
2. Скулиш Є.Д. Проблемні питання створення Державного бюро розслідувань. Вісник Нац-

ональної академії правових наук України. 2013. № 4. С. 205–215.

3. Цимбалюк В.І. Функція досудового слідства в повноваженнях Державного бюро розслідувань та Національного антикорупційного бюро. *Право і безпека*. 2014. № 3. С. 160–164.

4. Шамара О.В. Державне бюро розслідувань як одна із новел Кримінального процесуального кодексу України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2015. № 5. С. 131–138.

5. Савенко І.М. Принципи та функції державної прикордонної служби України. *Демократичне врядування*. 2015. Вип. 15. С. 1–8.

6. Банасяк В.С., Шиманські К.Р. *Посібник з аналізу ризиків: навч.-практ. посібник*. К.: МОМ, 2010. 167 с.

7. Андрієнко М.В. Проблема визначення загальних принципів державного управління. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2015. Вип. 16. С. 5–19.

8. Атаманчук Г.В. *Теория государственного управления: монография*. М.: ОМЕГА-Л, 2005. 584 с.

9. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12 листопада 2015 р. № 794-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.

10. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

11. Повноваження прокурора у виконавчому провадженні в умовах законодавчих змін: матеріали навчально-практичного семінару (27 травня 2016 р.). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. 60 с.

12. Линник О.В. Взаємодія прокурора та слідчого судді під час кримінального провадження. *Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2016. Вип. 1. С. 52–57.

13. Регламент реалізації повноважень Директором Державного бюро розслідувань, затверджений Наказом Державного бюро розслідувань від 2 березня 2018 р. / Державне бюро розслідувань. URL: <https://www.kmu.gov.ua>.

*В статье проанализирована сущность принципа единоначалия Директора Государственного бюро расследований. Очерчено его значение и определено содержание. Охарактеризована специфика сочетания данного принципа с коллективным способом реализации отдельных полномочий Директора Государственного бюро расследований.*

**Ключевые слова:** принцип единоначалия, коллективный способ реализации полномочий, Государственное бюро расследований, Директор Государственного бюро расследований, государственное управление.

*In the article analyzed the essence of the principle of the unity of the State Bureau of Investigations Director. Its significance is outlined and its content is defined. The specificity of the combination of this principle with the collective way of realizing the individual powers of the State Bureau of Investigations Director is characterized.*

**Key words:** principle of united command, collective way of realization of powers, State Bureau of Investigations, Director of the State Bureau of Investigations, public administration.