

УДК 351.746.2

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2022.2.12>

Сергій Миколайович Гусаров,

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
заслужений юрист України,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра адміністративного права та процесу (професор);*



<https://orcid.org/0000-0002-8136-0694>;

Ярослав Миколайович Лісойван,

Харківський національний університет внутрішніх справ (аспірант)

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ У СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Проаналізовано місце та роль Державного бюро розслідувань у сучасній класифікаційній системі правоохоронних органів України. Встановлено сутність дефініції «правоохоронні органи», проаналізовано особливості їх діяльності. Наголошено, що для визначення належності того чи іншого державного органу до категорії правоохоронного, йому повинні бути притаманні певні специфічні ознаки. Констатовано, що, незважаючи на короткий строк діяльності, Державне бюро розслідувань за всіма вищевказаними ознаками є належним до правоохоронних органів України. Проаналізовано повноваження та функції Державного бюро розслідувань і встановлено організаційно-правові засади його діяльності.

Ключові слова: Державне бюро розслідувань, правоохоронні органи України, повноваження, функції, державні органи, правові засади.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Історичні передумови створення Державного бюро розслідувань дають змогу констатувати, що вказаний орган є принципово новим елементом у класифікаційній піраміді сучасних правоохоронних органів нашої держави. Аргументом на користь вказаного твердження є те, що правовий статус Державного бюро розслідувань не передбачав правонаступництва від жодного із правоохоронних органів, які були ліквідовані шляхом реорганізації.

На сьогодні науковий аналіз організаційно-правових засад діяльності вказаного принципово нового правоохоронного органу України в загальній системі відповідних державних органів убачається вкрай важливим і актуальним завданням.

Стан дослідження проблеми

У різні часи проблематикою встановлення змісту дефініцій «правоохоронна діяльність» і «правоохоронні органи», а також правовим аналізом їх функціонування в державній системі правоохорони займалися такі науковці, як О. М. Бандурка, В. Я. Тацій, А. М. Куліш, А. Т. Комзюк, Д. М. Лук'янець, С. О. Островський та ін. Однак, зважаючи на короткий строк функціонування саме Державного бюро розслідувань, особливості діяльності цього правоохоронного органу залишаються у жвавому дискусійному полі вчених.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є юридична характеристика організаційно-правових засад діяльності Державного бюро розслідувань та встановлення його місця і ролі в сучасній системі правоохоронних органів.

Для досягнення сформульованої мети були поставлені такі *завдання*:

- проаналізувати сутність дефініції «правоохоронні органи»;
- охарактеризувати сучасну систему правоохоронних органів України;
- встановити специфічні ознаки правоохоронних органів, які відрізняють їх від інших державних органів;
- визначити місце і роль Державного бюро розслідувань у сучасній системі правоохоронних органів України;
- окреслити функції та повноваження Державного бюро розслідувань як принципово нового правоохоронного органу держави.

Наукова новизна дослідження

З огляду на новітність Державного бюро розслідувань у класифікаційній піраміді правоохоронних органів держави вперше було запропоновано дослідити місце і роль вказаного правоохоронного органу в механізмі реалізації правоохоронної функції держави, а також проаналізувати організаційно-правові засади його діяльності крізь призму відповідних повноважень і функцій.

Виклад основного матеріалу

Аналізуючи місце і роль Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) у механізмі реалізації правоохоронної функції держави відповідними органами, а також зважаючи на новітність вказаного процесу, вважаємо логічним розпочати наукове дослідження з аналізу змісту такого явища, як правоохоронні органи України.

Як уже зазначалося вище, в науковій площині поняття і сутність правоохоронних органів досліджувалося великою кількістю вчених.

Наприклад, В. Я. Тацій акцентує увагу на тезі, що загальноживаною дефініція «правоохоронні органи» стала відразу після ухвалення 28 червня 1996 р. Основного Закону нашої держави – Конституції України.

Згідно з ч. 3 ст. 17 вказаного нормативно-правового акта забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладено на відповідні військові формування і правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Науковець зауважує, що спираючись на зміст окресленої норми, можна зробити висновок, що така функція правоохоронних органів, як забезпечення державної безпеки і захисту, отримала своє конституційне закріплення, тоді як забезпечення правопорядку в суспільстві та державі, захист прав і свобод людини від правопорушень як основна функція вищевказаних органів – ні [1, с. 4; 2, с. 56].

Своєрідний підхід до тлумачення змісту правоохоронних органів має С. О. Островський, який пропонує їх трактувати як державну установу, яка діє в системі органів публічної влади і виконує відповідно до правових приписів публічні функції в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності держави, направлені на додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку із додержанням встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції [3, с. 49].

Тотожну позицію має і А. М. Куліш, наголошуючи, що правоохоронні органи – це спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку із додержанням встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції [4, с. 92].

Цікавим є бачення змісту правоохоронних органів Р. Тевліна, який аналізує цю дефініцію з широкої та вузької позицій. У вузькому сенсі він пропонує розглядати державні органи (органи юстиції, суду, прокуратури, внутрішніх справ, безпеки) як спеціально створені для боротьби зі злочинністю, яким для досягнення цієї мети надані повноваження із застосування передбачених законом заходів примусу і перевиховання щодо правопорушників. Правоохоронними органами в широкому сенсі вчений пропонує вважати всі інші державні органи (спеціальні державні інспекції, контролюючі органи, громадські організації, що беруть участь у правоохоронній діяльності), які наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності і правопорядку [5, с. 53].

Узагальнюючи всі вищеперераховані наукові думки щодо визначення змісту дефініції «правоохоронні органи», з упевненістю можна констатувати, що їх об'єднує одне – певний блок ознак, наявність яких є підставою віднесення того чи іншого державного органу до категорії правоохоронних.

Зважаючи на вказане, слушною є думка О. М. Музичука, який зауважує, що ознаками правоохоронних органів, які визначають специфіку їх статусу та діяльності, є:

1) виконання однієї або кількох таких функцій, як запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, їх припинення та розкриття, розшук осіб, які їх вчинили; охорона особливо важливих державних об'єктів та окремих посадових осіб, передбачених законодавством; оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність; охорона громадського порядку і громадської безпеки; виконання кримінальних покарань; контроль за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний контроль кордону України; протипожежний і цивільний захист населення; нагляд за виконання законів;

2) така функція (функції) є однією з основних та виконується по-всюкденно;

3) надання права на застосування примусових заходів і засобів;

4) наявність відповідних атрибутів, що дають підстави називати правоохоронний орган силовою структурою або мілітаризованим органом;

5) присвоєння працівникам правоохоронних органів спеціальних звань, видання форменого одягу, зброї, регламентація питання дисциплінарної відповідальності працівників правоохоронних органів спеціальними статутами про дисципліну [2, с. 57; 6, с. 19].

Водночас М. В. Ковалів до ознак, які відрізняють правоохоронні органи від інших державних органів, пропонує відносити такі:

1) це державний орган, уповноважений законодавством на здійснення правоохоронної діяльності;

2) повноваження правоохоронного органу спрямовані на виконання ними своєї діяльності, водночас їх порушення тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, матеріальну, кримінальну відповідальність;

3) законні й обґрунтовані рішення правоохоронних органів є обов'язковими до виконання посадовими особами і громадянами;

4) професійність реалізації своїх повноважень, тому законодавством визначено особливі умови проходження працівниками правоохоронних органів спеціальної професійної підготовки;

5) правоохоронні органи в разі необхідності виконання своїх функцій, пов'язаних із виявленням і розслідуванням порушень закону, за передбачених законом умов можуть відхилятися від правових приписів, обов'язкових для всіх інших суб'єктів суспільних відносин [7, с. 171; 8, с. 33].

Крім того, заслуговує на увагу твердження П. І. Хамули, який, крім проведення наукового аналізу сутності правоохоронних органів, демонструє власне бачення їх ознак:

1) державно-владний характер діяльності;

2) наявність повноважень щодо застосування засобів державного примусу;

3) виконання спеціальних повноважень із реалізації правоохоронної функції держави на професійній основі;

4) спеціальне матеріально-технічне і кадрове забезпечення діяльності;

5) спеціальні вимоги й обмеження щодо кадрового складу, особливий порядок їх добору, проходження служби, відповідальність, додаткові гарантії діяльності;

6) підзаконний характер діяльності;

7) рішення правоохоронного органу мають правозастосовний характер [9, с. 5].

Потрібно зауважити, що, незважаючи на високий рівень досліджуваності сутності дефініції «правоохоронні органи» та її ознак у науковій площині, нонсенсом є те, що на сьогодні в законодавчій площині означене поняття не закріплене.

Згадку про правоохоронні органи можна знайти лише у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р., де закріплено їх перелік: органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції¹.

Незважаючи на відсутність у вищезазначеному законодавчому переліку органів Державного бюро розслідувань, його визначення, яке закріплено у ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» як державного правоохоронного органу, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції², знімає всі дискусійні питання щодо приналежності ДБР до правоохоронних органів України з притаманними їм ознаками, що вже були згадані.

Вищеозначений факт підтверджує і М. С. Моїсєєв, який у своєму науковому дослідженні, посилаючись на згаданий нормативно-правовий

¹ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 09.06.2022).

² Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення: 09.06.2022).

акт, зазначає, що відповідно до ст. 18 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» працівники ДБР під час виконання покладених на них обов'язків є представниками влади, діють від імені держави і перебувають під її захистом. Окреслена правова норма є прямим підтвердженням наявності в діяльності органів та підрозділів Державного бюро розслідувань ознак державно-владного характеру [2, с. 57].

Ще одним вагомим свідченням належності Державного бюро розслідувань до класифікаційної піраміди правоохоронних органів України є закріплення на законодавчому рівні можливості працівників вказаної державної установи застосовувати заходи державного примусу. Так, у ст. 7 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» імплементована норма про право працівників ДБР у випадках, передбачених зазначеним документом, а також на підставі та в порядку, визначених Законом України «Про Національну поліцію», на зберігання, носіння та застосування вогнепальної зброї та спеціальних засобів, а також заходів фізичного впливу¹.

Зауважимо, що правовий аналіз повноважень ДБР, які закріплені у ст. 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», дає підстави констатувати, що на органи ДБР законодавцем покладено реалізацію таких функцій: профілактичної, оперативно-розшукової, розслідування злочинів, а також здійснення таких допоміжних функцій, як аналітична та/або методична, інформаційна й обмежено нормотворча. Окреслена класифікація повноважень і функцій ДБР є підтвердженням його вагомій ролі у процесі реалізації правоохоронної функції держави [2, с. 59].

Виняткова важливість здійснення своїх повноважень ДБР засвідчується покладенням законодавцем на цей правоохоронний орган особливої відповідальності за ефективне вирішення завдань із запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування:

1) злочинів, учинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України (далі – НАБУ);

2) злочинів, учинених службовими особами НАБУ, заступником Генерального прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів підрозділу внутрішнього контролю НАБУ;

3) злочинів проти встановленого порядку несення військової служби, крім злочинів, передбачених ст. 422 КК України («Розголошення

¹ Там само.

відомостей військового характеру, що становлять державну таємницю, або втрата документів чи матеріалів, що містять такі відомості»¹.

Зазначимо, що дослідження місця Державного бюро розслідувань у механізмі правоохоронної функції держави повинно реалізовуватись у безпосередньому зв'язку із встановленням особливостей адміністративно-правового статусу вказаного державного органу, а також аналізом його функцій та повноважень, що дозволить чітко встановити межі його діяльності, охарактеризувати алгоритм взаємодії з іншими правоохоронними органами у сфері, що досліджується, тощо.

На сьогодні можна з упевненістю констатувати, що Державне бюро розслідувань є суб'єктом адміністративно-правових відносин, оскільки законодавець визначив, що цей правоохоронний орган у процесі реалізації досудового розслідування кримінальних правопорушень здійснює комплекс і адміністративних повноважень. Так, перебуваючи у внутрішніх і зовнішніх адміністративно-правових відносинах, керівництво та працівники ДБР реалізують повноваження від його імені [10, с. 466].

Принциповим для характеристики місця і ролі Державного бюро розслідувань у класифікаційній системі правоохоронних органів держави є факт певного переплетіння функцій та повноважень вказаного державного органу з Національним антикорупційним бюро України: обидва правоохоронні органи здійснюють протидію та боротьбу із правопорушеннями, суб'єктами яких є вищі посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування. Розмежування у повноваженнях ДБР та НАБУ полягає лише у видах правопорушень, факти вчинення яких є підставою для розслідування. Досудове розслідування корупційних злочинів, учинених вищими посадовими особами, що визначені в п. 1 ч. 5 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України, здійснюється слідчими НАБУ, а всіх інших злочинів, що були скоєні тими ж самими суб'єктами, – слідчими ДБР [2, с. 60].

Висновки

Отже, Державне бюро розслідувань посідає важливе місце в системі правоохоронних органів держави, основним завданням якого є запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування кримінальних правопорушень, суб'єктами яких є вищі посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування. ДБР притаманні всі функції правоохоронних органів, основними з яких є державно-владний характер діяльності, право застосовувати заходи державного примусу, виконання спеціальних повноважень із

¹ Там само.

реалізації правоохоронної функції держави на професійній основі, підзаконний характер діяльності тощо.

Список бібліографічних посилань: 1. Тацій В. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. *Вісник Академії правових наук України*. 2012. № 4. С. 3–17. 2. Моїсєєв М. С. Місце Державного бюро розслідувань України у системі державних органів. *Правові горизонти*. 2018. Вип. 10 (23). С. 55–60. 3. Островський С. О. Поняття та функції правоохоронних органів держави. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип. 1, т. 2. С. 46–49. 4. Куліш А. М. Щодо визначення поняття «правоохоронні органи». *Право і Безпека*. 2005. № 4. С. 90–93. 5. Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у широкому та вузькому розумінні. *Вітчизняне право*. 1995. № 7. С. 51–54. 6. Музичук О. М. Сучасний стан теоретичної розробки та законодавчого визначення поняття правоохоронних органів та їх переліку. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. Вип. 44. С. 12–21. 7. Ковалів М. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів у демократичній державі. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 166–173. 8. Моїсєєв М. С. Адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 227 с. 9. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2016. 21 с. 10. Ковбас І. В., Крайній П. І. Особливості повноважень державного бюро розслідувань як складова його адміністративно-правового статусу // *Правова наука і державотворення в Україні у світі сучасних глобалізаційних викликів: історія, теорія, практика (до 25-ї річниці Конституції України) : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Маріуполь – м. Кривий Ріг, 11 черв. 2021 р.) / МВС України, Донецьк. держ. ун-т внутр. справ. Маріуполь, 2021. С. 466–469.*

Надійшла до редколегії 11.06.2022



Gusarov S. M., Lisoyvan Ya. M. Organizational and legal principles of the State Bureau of Investigation activity in the system of law enforcement agencies of Ukraine

The place and role of the State Bureau of Investigation in the modern classification system of law enforcement agencies of Ukraine is analyzed. The essence of the definition of “law enforcement agencies” is established, and the peculiarities of their activities are analyzed. It has been noted that modern law enforcement bodies must be considered as state bodies that function in the general system of public authorities and perform, in accordance with current legislation, relevant functions in various fields of internal and external activity of the state, the purpose of which is to observe and implement the rights and freedoms of citizens, legality and

law and order with compliance with the rules and procedures regulated by law within the limits of their competence.

It has been emphasized that in order to determine whether a state body belongs to the category of law enforcement, it must have certain specific characteristics. The following signs are the state and authority nature of the activity; the right to apply measures of state coercion; execution of special powers to implement the law enforcement function of the state on a professional basis; special material, technical and personnel support of activities; statutory nature of activity; enforceable nature of law enforcement agency decisions, and more.

It has been established that, despite the short period of activity, the State Bureau of Investigations belongs to the law enforcement agencies of Ukraine by all the above-mentioned features. The powers and functions of the State Bureau of Investigation are analyzed. It has been emphasized that the main ones are solving the tasks of prevention, detection, termination, disclosure and investigation of crimes committed by officials who occupy a particularly responsible position; crimes committed by NABU officials, the Deputy Prosecutor General - head of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office or other prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office; crimes against the established order of military service.

Key words: State Bureau of Investigation, law enforcement bodies of Ukraine, powers, functions, state bodies, legal principles.

