

СЕКЦІЯ 19

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СУДОУСТРОЮ, ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ, ІНШИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, АДВОКАТУРИ

Керівник секції: завідувач кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури, д. ю. н., професор Н. М. Бакаянова

Секретар секції: асистент кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури, к. ю. н. М. О. Деменчук

БАКАЯНОВА НАНА МЕЗЕНІВНА

Національний університет «Одеська юридична академія»,
завідувач кафедри організації судових, правоохоронних органів
та адвокатури, доктор юридичних наук, професор

ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ У СВІТЛІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРИНЦИПУ ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У національній правовій доктрині тривалий час відбувається дискусія навколо питання правового статусу Державного бюро розслідувань (далі – ДБР), розуміння його правової природи.

У первісній редакції ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» ДБР було визначено як *центральный орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність* з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. Поняття ДБР як *державного правоохоронного органу*, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції, змінилося з прийняттям Закону № 305-IX від 03.12.2019 р.

Кардинальна зміна законодавчого підходу до визначення статусу ДБР не вирішила проблему, адже питання та суперечливі положення залишилися, у тому числі й щодо того, чи є ДБР органом зі *спеціальним статусом*. Адже хоча ані в попередній редакції ст. 1 Закону «Про Державне бюро розслідувань», ані в її чинній редакції про спеціальний

статус ДБР не йдеться, проте п. 1 ч.1 ст. 4 даного Закону незалежність ДБР від незаконного втручання у його діяльність гарантується й *спеціальним статусом* ДБР.

При варіативності законодавчих формулювань щодо правової природи ДБР, лабільності законодавства, яке регулює його організацію та діяльність, внесенням до Верховної Ради України законопроекту «Про внесення змін до статей 85 та 106 Конституції України (щодо порядку призначення на посади та звільнення з посад Директора Національного антикорупційного бюро України та Директора Державного бюро розслідувань)» (реєстр. № 5133 від 22.02.2021 р.) актуальним є з'ясування теоретичного підґрунтя у цій сфері.

У юридичній літературі окреслювалися два основних шляхи удосконалення законодавчо закріпленої моделі статусу ДБР – ліберальний та радикальний: ліберальний передбачав залишення ДБР у системі центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, а радикальний – виведення ДБР із системи органів виконавчої влади і надання йому особливого статусу [1, с. 113-115]. Перший підхід було сформульовано, виходячи з відсутності конституційних підстав для виведення ДБР із системи органів виконавчої влади: згідно з пунктами 7, 9-1 ст. 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю та на виконання своїх конституційних повноважень утворює, реорганізовує та ліквідовує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [2]. В основу другого підходу про виведення ДБР із системи органів виконавчої влади і надання йому особливого статусу покладається специфічна сфера повноважень ДБР. Таку позицію займав, зокрема, професор Ю.Є. Полянський [3, с. 8] і, слід зазначити, що саме цим шляхом сьогодні рухається законодавець.

Очевидно, що дія механізму державної влади повинна ґрунтуватися на фундаментальних конституційних цінностях. *Стаття 6 Конституції України встановлює, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України.*

Місце ДБР в механізмі органів державної влади можна встановити, виходячи, по-перше, з того, що ДБР не має особливого статусу, визначеного Конституцією України. По-друге, виходячи з повноважень ДБР (ст. 6 Закону «Про Державне бюро розслідувань»), немає жодних підстав віднесення ДБР до законодавчої або судової гілок влади. У питанні можливості розгляду ДБР як частини виконавчої гілки державної влади слід звернутися до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03. 2011 р. № 3166-VI, згідно зі ст. 1 якого, систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади, які утворюються, реорганізуються та ліквіднуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України (ч. 1 ст. 5), з урахуванням завдань Кабінету

Міністрів України та необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади і недопущення дублювання повноважень (ч. 3 ст. 5). Проте порядок утворення, реорганізації та ліквідації ДБР сьогодні є іншим, внесення подання Прем'єр-міністра України взагалі не передбачається. Окрім того, відповідно до ч. 3 ст. 23 вказаного Закону, накази центрального органу виконавчої влади можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині. Водночас відсутні подібні повноваження Кабінету Міністрів України щодо наказів, виданих в межах діяльності ДБР.

Законодавство містить й поняття *органів виконавчої влади із спеціальним статусом*. У наукових працях окреслюються характерні риси цих органів: питання їхнього правового статусу та взаємовідносин з іншими органами вирішуються шляхом прийняття законів, що визначають порядок діяльності й повноваження; мають особливі завдання та повноваження; щодо них можуть встановлюватися спеціальні умови утворення, реорганізації та ліквідації, підконтрольності та підзвітності [4, с. 198]; спеціальний порядок призначення й звільнення керівників [5, с. 52]. Водночас на законодавчому рівні не визначено чітких критеріїв віднесення органу державної влади до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, на що зверталась увага у юридичній літературі [6, с. 7].

Ч.1 ст. 24 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» встановлюється, що Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державний комітет телебачення і радіомовлення України є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом. Інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом *можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України*. Державне бюро розслідувань було утворено Постановою Кабінету Міністрів №127 від 29.02.2016 р. «Про утворення Державного бюро розслідувань» як *центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України*. Водночас сьогодні його статус за законом визначено інакше – *державний правоохоронний орган*.

В чинному законодавстві поняття «правоохоронні органи» широко застосовується, проте відсутній їх чіткій та повний перелік: наприклад, ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» містить їх доволі широкий перелік, у ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» вони зазначені як «органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій». Науковці неодноразово зазначали, що такий довільний законодавчий підхід вимагає кореляції [9].

Основою визначення понять «правоохоронна діяльність» та «правоохоронні органи» є правоохоронна функція, до змісту якої відносяться: запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням, їх припинення та розкриття, розшук осіб, які їх вчинили; охорона громадського порядку і громадської безпеки; розслідування кримінальних

провадженнь; оперативно-розшукова та розвідувальна діяльність. Зважаючи на перелік завдань, передбачений ст. 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», зокрема, запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування певних категорій злочинів, вчинених визначеними законом службовими особами, ДБР є державним правоохоронним органом. Повноваження ДБР (ст. 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань») також узгоджуються із доктринальними підходами до визначення правоохоронної діяльності та правоохоронних органів.

Слід зазначити, що у юридичній літературі висловлювалась думка про існування іншого, ані ж конституційного поділу державної влади на виконавчу, законодавчу та судову. Наприклад, Президент України не входить до жодної гілки державної влади, хоча функціонально знаходиться найближче до виконавчої влади; Службу безпеки України не включено до жодної гілки влади; свого часу обґрунтовувалось віднесення прокуратури до самостійної, четвертої – контрольної (наглядової) влади [8, с.61-63; 9, с. 66]. Зазначене дозволяє виокремлювати у державній владі органи із спеціальним (особливим) статусом – тобто ті, які не віднесені до жодної з гілок державної влади.

Конституційний Суд України у Рішенні від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019 визначив, що Конституція України передбачає структуровану, багаторівневу, ієрархічну систему органів державної влади, які наділені відповідною компетенцією, мають свій предмет відання та владні повноваження. Здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову передбачає, що кожний орган державної влади має належати до однієї з гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової) або мати особливий статус, окремо визначений Основним Законом України. У Висновку від 30 жовтня 2003 року № 1-в/2003 Конституційний Суду України викликає інтерес положення, що «організація і здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову не є самоціллю, а покликана забезпечувати права і свободи людини і громадянина» (абз. 4 пп. 4.6.2 п. 4.6 п. 4 мотивувальної частини).

Фактично зазначене, і час це визнати, свідчить про певний рух національної правової доктрини від теорії Дж. Локка і Ш.-Л. Монтеск'є у напрямі окресленої Сунь Ятсеном китайської правової традиції п'яти гілок влади – поділу влади не лише законодавчу, виконавчу та судову владу, але також контрольну (наглядову) й екзаменаційну (селективну) [10, с. 641–656.].

Криза конституційно-правового регулювання діяльності правоохоронних органів вказує на необхідність комплексних наукових досліджень. Штучне віднесення правоохоронних органів до тієї чи іншої гілки влади є так само неприйнятним, як і поступове збільшення органів державної влади з особливим статусом, якщо визначені завдання та повноваження цих органів не дозволяють їх вважати елементами однієї з трьох, проголошених ст. 6 Конституції, гілок державної влади. Модернізація Основного Закону України повинна сприяти створенню

збалансованої та ефективної системи державної влади, яка була б релевантна вимогам сучасності.

Список використаної літератури:

1. Марчук Р.М. Спеціальний правовий статус Державного бюро розслідувань: проблеми визначення та законодавчого оформлення. Науковий вісник публічного та приватного права. Вип. 4. Т. 2. 2019. С. 112-118.
2. Висновок Головного науково-експертного управління від 14.05.2014 до проекту 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 (дата звернення 05.05.2021).
3. Полянський Ю.Є. Актуальні проблеми застосування Закону України «Про Державне бюро розслідувань». Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови» (16 червня 2018 року, м. Одеса). Одеса : «Юридична література», 2018, 432 с.
4. Державне управління : [навч. посіб.] / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.
5. Цветков А. М. Порядок фінансування видатків на утримання центральних органів виконавчої влади України: дис. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.07 / А. М. Цветков. Х., 2003. 244 с.
6. Совгиря О. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»: перспективи вдосконалення змісту. Юридичний вісник України. 2011. № 17(825). С. 7.
7. Тацій В., Грошовий Ю. Прокуратура в системі поділу влади / В. Тацій, Ю. Грошовий. Вісник Академії правових наук України. Х., 1999. № 1. С. 61-63.
8. Кириченко В.М., Куракін О.М. Теорія держави і права: модульний курс: Навч. посіб / В. М. Кириченко, О. М. Куракін. К. : Центр учбової літератури, 2010. 264 с.
9. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові засади функціонування) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. К., 2004. 20 с; Хамула П.І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00. 01. Харків, 2016. 21 с.
10. Сунь Ятсен. Конституція пяти властей / Сунь Ятсен. Избранные произведения : пер. с кит. ; отв. ред. С.Л. Тихвинский. 2-е изд., испр. и доп. М. : Наука ; Гл. ред. вост. лит., 1985.

Ключові слова: правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, центральні органи виконавчої влади, Державне бюро розслідувань, принцип поділу влади.

Ключевые слова: правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, центральные органы исполнительной власти, Государственное бюро расследований, принцип разделения властей.

Key words: law enforcement agencies, law enforcement, central executive authorities, State Bureau of Investigation, the principle of separation of powers.