

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

МАРЧУК РУСЛАН МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 343.123.12:351.746(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ
ТА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Р. М. Марчук

Науковий керівник **Дрозд Олексій Юрійович**, доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Марчук Р.М. Адміністративно-правові засади організації та діяльності Державного бюро розслідувань України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

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.

У дисертації розкрито теоретико-методологічні та організаційно-правові засади діяльності ДБР, визначено його місце в національній правоохоронній системі, а також обґрунтовано шляхи розв’язання цілої низки спірних питань, які пов’язані з організацією та діяльністю ДБР в умовах докорінного реформування його адміністративно-правового статусу.

Окреслено соціально-політичні, економічні та правові передумови створення ДБР. Визначено та проаналізовано такі причини створення ДБР, як необхідність виконання Україною взятих на себе зобов’язань як кандидата на вступ до ЄС; необхідність реалізації перехідних положень Конституції України та КПК України; необхідність позбавлення прокуратури невластивих їй функцій; необхідність удосконалення національної правоохоронної системи; необхідність підвищення рівня довіри громадськості до правоохоронних органів; необхідність посилення заходів протидії корупції; неспроможність існуючих органів досудового розслідування здійснювати неупереджене та об’єктивне досудове розслідування кримінальних проваджень щодо високопосадовців, суддів та працівників правоохоронних органів; збільшення кількості скарг на катування та жорстоке поводження з боку правоохоронців. Доведено, що створення ДБР, як принципово нового елемента правоохоронної системи, має вагоме соціальне та правове значення для нашої держави, оскільки свідчить про прагнення встановити соціальну справедливість у суспільстві, знизити рівень корупції та білокомірцевої злочинності, зробити діяльність

органів державної влади більш прозорою, зміцнити гарантії забезпечення прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з правоохоронними органами тощо.

Проаналізовано генезис виникнення і становлення ДБР як специфічного елемента національної правоохоронної системи. Доведено, що в історії становлення цього органу найбільш доцільно виділяти п'ять основних етапів: 1) зародження ідеї та закладення фундаменту для створення ДБР (1991-1996 рр); 2) спроби реалізувати ідею створення ДБР (1996-1999 рр); 3) уточнення концепції створення ДБР (1999-2012 рр); 4) законодавче оформлення створення ДБР (2012-2015 рр); 5) початок функціонування ДБР (2016 р. – по теперішній час). Доведено, що відсутність належного нормативно-правового регулювання, численні законодавчі колізії та прогалини, бюрократизм і тяганина, а також ще ціла низка причин продовжують гальмувати повноцінний розвиток ДБР у наш час.

Досліджено загальноприйняті теоретичні уявлення про сутність і зміст правоохоронної функції держави. Проаналізовано найбільш поширені погляди на місце правоохоронної функції в системі функцій сучасної держави і на основі проведеного дослідження обґрунтовано їх авторську диференціацію. Основні ознаки правоохоронної функції держави, в залежності від їх змісту, об'єднано у дві великі групи: загальні, що притаманні всім без винятку функціям держави; спеціальні, що дозволяють відмежувати правоохоронну функцію від інших функцій держави та визначають її місце в системі таких функцій. Наголошено на неприйнятності існуючого на сьогодні законодавчого підходу до нормативно-правового врегулювання системи правоохоронних органів держави. З метою усунення цього недоліку, доведено необхідність законодавчого закріплення системи правоохоронних органів держави з чітким визначенням критеріїв віднесення органу до тієї чи іншої категорії, а також внесення змін і доповнень до профільних законодавчих актів, які спрямовані на офіційне надання їм статусу відповідних правоохоронних органів.

Визначено основні ознаки державних правоохоронних органів, а також визначено відповідність ДБР зазначеним ознакам. На основі проведеного

дослідження сформульовано авторське визначення «державних правоохоронних органів» як наділених державно-владними повноваженнями у сфері охорони правопорядку органів державної влади, адміністративно-правовий статус, організація та порядок діяльності яких визначаються законом, і основним завданням діяльності яких є охорона конституційного ладу, інтересів суспільства і держави, прав, свобод і законних інтересів громадян від протиправних посягань, зміцнення законності, забезпечення публічної безпеки та порядку, протидія корупції, запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів й інших правопорушень.

Узагальнено наукові підходи до розуміння суб'єктного складу правоохоронної діяльності, а також доведено необхідність їх об'єднання у три відносно самостійні групи: «вузький», «розширений» та «широкий» підходи. З'ясовано недоліки та переваги зазначених підходів, а також визначено можливості їх використання для окреслення місця і ролі ДБР в національній правоохоронній системі. Обґрунтовано авторський погляд на класифікацію державних правоохоронних органів за різноманітними критеріями, а також визначено місце ДБР в кожній із запропонованих класифікацій. Зокрема, всі державні правоохоронні органи пропонується поділяти: по-перше, в залежності від змісту виконуваних правоохоронних функцій; по-друге, в залежності предметного розподілу компетенції; по-третє, в залежності від обсягу повноважень у правоохоронній сфері; по-четверте, в залежності від місця правоохоронного органу в правоохоронній системі загалом, а також від характеру його взаємозв'язків з іншими державними органами.

Обґрунтовано авторську класифікацію правоохоронних органів держави, в рамках якої запропоновано виділяти: по-перше, державний сектор, до якого віднесено: державні правоохоронні органи; державні органи, які наділені правоохоронними функціями; суди; по-друге, недержавний сектор, до якого віднесено: приватні правоохоронні структури, що здійснюють правоохоронну діяльність на договірних засадах; недержавні правоохоронні та правозахисні інституції; громадські організації, об'єднання громадян, окремі громадяни, які

надають допомогу і сприяння в діяльності інших правоохоронних органів. Визначено законодавчі прогалини та суперечності, успішне усунення яких можливе саме завдяки законодавчій імплементації запропонованої класифікації. Зокрема, доведено необхідність: розробки та прийняття Закону України «Про систему правоохоронних органів і правоохоронну діяльність»; проведення ревізії всіх нормативно-правових актів, які визначають загальні засади організації та діяльності правоохоронних органів з метою уточнення їх адміністративно-правового статусу; внесення деяких змін та уточнень до низки законодавчих актів, в тому числі до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»; проведення «ревізії» змісту Закону України «Про національну безпеку України» в частині удосконалення дефініцій деяких понять, а також чіткого визначення адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки; внесення змін і доповнень до Закону України «Про державне бюро розслідувань України», які спрямовані на уточнення його адміністративно-правового статусу та визначення місця, яке він займає в системі правоохоронних органів держави.

В рамках аналізу особливостей адміністративно-правового статусу ДБР як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом визначено основні ознаки таких органів, до яких віднесено: особливий характер законодавчого регулювання організації та порядку їх діяльності; особливий характер повноважень, якими вони наділяються; гарантування високого рівня незалежності від незаконного втручання у їх діяльність; відмінний від загального порядок підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості; особливий порядок кадрового забезпечення їх діяльності. Доведено, що на сьогодні ДБР відповідає всім ознакам, які характерні для центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Звернуто увагу на той факт, що, прагнучи забезпечити максимальну незалежність ДБР від незаконного тиску та втручання, законодавець передбачив для нього ще цілу низку винятків, більшість з яких за своєю сутністю суперечить концептуальним засадам

функціонування виконавчої гілки влади, у зв'язку з чим наголошено на необхідності перегляду його правового статусу.

Визначено причини, які обумовлюють необхідність оновлення правового статусу ДБР, а також з'ясовано недоліки та прогалини чинного законодавства, які вимагають першочергового врегулювання. Проаналізовано найбільш перспективні та найбільш поширені на сьогодні варіанти удосконалення законодавчо закріпленої моделі адміністративно-правового статусу ДБР, які для зручності аналізу об'єднано у дві групи: ліберальний шлях, що передбачає залишення ДБР в системі центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом; радикальний шлях, що передбачає виведення ДБР не лише з системи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, але й із системи органів виконавчої влади загалом, і надання йому особливого статусу. Детально досліджено аргументи прихильників наведених вище підходів, визначено їх сильні та слабкі сторони, проаналізовано чинне законодавство, вивчено позицію Конституційного Суду України щодо вирішення схожих питань. На основі проведеного дослідження зроблено висновок про доцільність виведення ДБР з системи органів виконавчої влади і надання йому статусу незалежного правоохоронного органу. Наголошено, що реалізація запропонованого підходу передбачає необхідність внесення цілої низки змін і доповнень до чинного законодавства: по-перше, до Конституції України (в частині позбавлення Кабінету Міністрів України права утворювати ДБР і передачі його Президенту України, а також обмеження права останнього призначати на посаду директора ДБР виключно за результатами конкурсу); по-друге, до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» (в частині закріплення оновленого статусу ДБР; нового порядку призначення на посаду директора ДБР; уточнення та деталізації законодавчих засад підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості ДБР). Запропоновано законодавчо закріпити оновлене визначення ДБР як державного правоохоронного органу зі спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів, віднесених до його підслідності, а також протидія корупції.

Проаналізовано законодавчо закріплений порядок утворення ДБР, визначено його недоліки, які існують на сьогодні, а також можуть виникнути внаслідок оновлення його правового статусу. На основі проведеного дослідження обґрунтовано необхідність внесення відповідних змін до Конституції України, Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про Державне бюро розслідувань»; визнання такою, що втратила чинність, Постанови Кабінету Міністрів № 127/2016; закріплення факту утворення ДБР в новому статусі у відповідному Указі Президента України.

Запропоновано авторську дефініцію такого поняття, як «система ДБР», а також визначено основні риси, які характеризують систему ДБР, серед яких: суворе законодавче регулювання; поєднання в єдине ціле різних за своїм змістом елементів; заємоузгодженість діяльності усіх елементів системи ДБР і спрямованість такої діяльності на досягнення спільної мети; наявність міцних взаємозв'язків між складовими елементами системи ДБР; входження до складу системи більш високого порядку; складна внутрішньоорганізаційна побудова. Детально проаналізовано наведені ознаки і на основі проведеного аналізу визначено основні недоліки законодавчого регулювання системи ДБР. З метою їх усунення, а також удосконалення системи ДБР, обґрунтовано необхідність внесення цілої низки змін до відповідного Закону.

Сформульовано авторську дефініцію такого поняття, як «організаційна структура ДБР», а також визначено основні риси, які характеризують таку структуру: нормативна визначеність; стійка впорядкованість; ієрархічність; спрямованість на досягнення стратегічних цілей діяльності ДБР; спеціалізація. Детально проаналізовано наведені ознаки і на основі проведеного аналізу визначено недоліки законодавчого регулювання організаційної структури ДБР. З метою їх усунення, а також удосконалення організаційної структури ДБР, обґрунтовано необхідність вжиття ряду заходів, які в загальному вигляді зводяться до наступного: закріплення організаційної структури ДБР на рівні Закону; перегляд компетенції Кабінету Міністрів України щодо нормативно-правового врегулювання окремих питань, пов'язаних із визначенням структури

ДБР; скасування Наказу Директора ДБР № 1 від 21.12.2017 р. як такого, що суперечить Закону; виключення зі складу системи ДБР такого елементу, як «спеціальні підрозділи» і включення його до структури ДБР; удосконалення організаційної структури центрального апарату ДБР та його територіальних управлінь. Також з метою гарантування сталого характеру діяльності ДБР та забезпечення стабільності його функціонування як одного з елементів правоохоронної системи, обґрунтовано доцільність закріплення його організаційної структури на рівні Закону. У зв'язку з цим запропоновано позбавити директора ДБР права затверджувати організаційну структуру ДБР і передбачити в ч. 1 ст. 9 Закону функціонування таких структурних підрозділів ДБР: слідчі органи, оперативні підрозділи, спеціальні підрозділи, підрозділи внутрішнього контролю, підрозділи забезпечення.

Проаналізовано особливості нормативно-правового регулювання організації діяльності посадових осіб ДБР і в межах проведеного аналізу визначено його основні недоліки та прогалини, а також обґрунтовано найбільш ефективні способи їх усунення. Найбільш характерні особливості організації діяльності посадових осіб ДБР зведено до наступного: законодавче закріплення специфічного порядку призначення на посаду керівника ДБР; законодавче закріплення специфічного порядку призначення на посаду заступників керівника ДБР; законодавче встановлення граничних строків перебування на посаді директора ДБР та його заступників; чітке законодавче окреслення вимог, яким мають відповідати директор ДБР і його заступники; законодавче закріплення вичерпного переліку підстав звільнення з посади керівника ДБР та його заступників, а також чітке врегулювання порядку їх звільнення з посади.

На підставі аналізу чинного законодавства обґрунтовано пропозиції з удосконалення нормативно-правового регулювання організації діяльності посадових осіб ДБР, основними з яких є наступні: перегляд існуючого порядку призначення очільника ДБР; законодавче закріплення права директора ДБР призначати на посади та звільняти з посад своїх заступників; перегляд законодавчо закріпленого обмеження права перебування однієї і тієї ж особи на

відповідній керівній посаді; перегляд та уточнення вимог, що висуваються до керівництва ДБР; перегляд та уточнення підстав звільнення з посади керівника ДБР та його заступників; удосконалення законодавчо закріпленого порядку звільнення з посади керівника ДБР та його заступників.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус ДБР, Державне бюро розслідувань, організаційна структура ДБР, правоохоронна діяльність, правоохоронна система, правоохоронна функція, правоохоронний орган, система ДБР, система правоохоронних органів.

SUMMARY

Marchuk R. M. Administrative and legal bases for the organization and activities of the State Bureau of Investigation of Ukraine. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for obtaining a scientific degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 «Administrative law and procedure; financial law; information law». – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2020.

The Thesis deals with theoretical, methodological and organizational and legal principles of SBI activity, defines its place in the national law enforcement system, as well as justifies the ways of solving a number of controversial issues related to the organization and activities of SBI under conditions of thorough reformation of its administrative and legal status.

The socio-political, economic and legal prerequisites for the creation of SBI have been outlined. The reasons for the establishment of SBI, such as the need for Ukraine to fulfill its obligations as a candidate for EU membership have been identified and analyzed; the need to implement the Constitution of Ukraine and the Criminal Procedural Code of Ukraine transitional provisions; the need to deprive the procuratorial authorities of functions that are not peculiar to them; the need to improve the national law enforcement system; the need to increase public confidence

in law enforcement agencies; the need to strengthen anti-corruption measures; the inability of existing pre-trial investigation bodies to carry out impartial and objective pre-trial investigation of criminal proceedings against high-ranking officials, judges and law enforcement officials; increasing the number of complaints of torture and ill-treatment on the part of law enforcement officials. It has been proved that the establishment of SBI, as a fundamentally new element of the law enforcement system, is of great social and legal importance for our country, since it demonstrates the desire to establish social justice in society, reduce the level of corruption and white-collar crime, make the activity of public authorities more transparent, strengthen the guarantees for ensuring the rights and freedoms of citizens in their relations with law enforcement agencies, etc.

The genesis of the emergence and formation of SBI as the specific element of national law enforcement system has been analyzed. It has been proved that in the history of formation of this agency it is most expedient to distinguish five main stages: 1) origination of the idea and laying the foundation for the creation of SBI (1991 – 1996); 2) attempts to implement the idea of creating SBI (1996 – 1999); 3) clarification of the concept of SBI creation (1999 – 2012); 4) legitimization of SBI (2012 – 2015); 5) the start of SBI operation (2016 – to date). It has been proved that the lack of proper legal regulation, numerous legal conflicts and gasps, bureaucracy and red tape, as well as a number of other reasons continue to hinder the proper development of SBI in our time.

Common theoretical ideas on the essence and content of the law enforcement function of the State have been investigated. The most widespread views on the place of law enforcement function in the system of functions of the modern State have been analyzed and the author's differentiation of these views has been proposed. The main features of the law enforcement function of the State have been grouped into two large groups, depending on their content: general ones, which are unique to all functions of the State without exception; special ones, which allow to distinguish the law enforcement function from other functions of the State and to determine its place in the system of such functions. It has been noted, that until today there is no

legislative approach to the legal and regulatory framework for law enforcement system of the State. In order to eliminate this shortcoming, the necessity of legislative consolidation of the system of law enforcement agencies of the State with clear definition of criteria for their classification, as well as introduction of changes and additions to the profile legislative acts aimed at officially granting them the status of relevant law enforcement bodies, has been proved.

The main features of State law enforcement agencies have been identified, and the compliance of SBI with the indicated features has been determined. On the basis of the study the author defines the concept “State law enforcement agencies” as agencies, vested with public authority in law enforcement matters, the administrative and legal status, organization and the modalities of work of which are determined by law, and the main task of which is the protection of the constitutional order, the interests of society and the State, rights, freedoms and legitimate interests of citizens against unlawful encroachment, strengthening law, ensuring public security and order, countering corruption, prevention, detection, termination, disclosure and investigation of crimes and other offenses.

The scientific approaches to understanding the subject composition of law enforcement have been generalized, and the need to group them into three relatively separate groups has been proved: “narrow”, “extended” and “broad” approaches. The advantages and disadvantages of these approaches have been identified, as well as the possibilities of using them to determine the place and role of SBI in the national law enforcement system. The author’s view on the classification of State law enforcement agencies by various criteria has been substantiated, as well as the place of SBI in each of the proposed classifications has been determined. In particular, all State law enforcement agencies are proposed to divide: firstly, depending on the content of law enforcement functions performed; secondly, depending on the substantive distribution of competence; thirdly, depending on the scope of law enforcement powers; fourthly, depending on the place of law enforcement agency in law enforcement system as a whole, and the nature of its relationship with other government agencies.

The author's classification of State law enforcement agencies has been substantiated, within which it has been proposed to distinguish: firstly, the public sector, which includes: State law enforcement agencies; State agencies, having law enforcement powers; courts; secondly, the non-governmental sector, which includes: private law enforcement agencies engaged in law enforcement activities on a contractual basis; non-state law enforcement and human rights institutions; non-governmental organizations, associations of citizens, individual citizens who provide assistance to other law enforcement agencies. The legislative gaps and contradictions have been identified, the successful elimination of which is possible thanks to the legislative implementation of the proposed classification.

In particular, an indisputable case has been made for: making and adoption of the Law of Ukraine "On Law Enforcement System and Law Enforcement"; audit of all legal acts that determine the general principles of the organization and activities of law enforcement agencies in order to clarify their administrative and legal status; introduction of some amendments and clarifications to a number of legislative acts, including the Law of Ukraine "On State Protection of Court and Law Enforcement Officials"; review of the content of the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine" to improve the definitions of some concepts, as well as to clearly define administrative and legal status of law enforcement agencies involved in ensuring national security; amendments to the Law of Ukraine "On the State Bureau of Investigation of Ukraine" aimed at clarifying its administrative and legal status and determining its place in the law enforcement system of the State.

Within the analysis of the peculiarities of the administrative and legal status of SBI as a central executive body with a special status, the main features of such agencies have been identified, which are: particular nature of the legislative regulation of the organization and the modalities of their work; the particular nature of the powers they are vested with; guaranteeing a high level of independence from unlawful interference with their activities; distinctive from the common accountability, control and subordination procedures, which are different from the common ones; special procedure for staffing. It has been proved that today SBI meets

all the features which characterize central executive bodies with special status. Attention is drawn to the fact that, in order to ensure the maximum independence of SBI from unlawful pressure and interference, the legislator provided for a number of exceptions for it, most of which contradict the conceptual principles of functioning of the executive branch, and therefore the need to review its legal status has been highlighted.

The reasons for the necessity of updating the legal status of SBI have been justified, as well as the shortcomings and gaps of the current legislation, which require priority regulation, have been determined. The most promising and widespread options for improving the statutory model of the administrative and legal status of SBI have been analyzed, which for ease of analysis have been grouped into two groups: liberal course, which provides for SBI leaving in the system of central executive bodies with special status; radical course, which provides for withdrawal of SBI not only from the system of central executive bodies with special status, but also from the system of executive bodies in general, and attributing the special status to it. The arguments of the supporters of the above approaches have been studied in detail, as well as their pros and cons have been identified, current legislation has been analyzed, the view of the Constitutional Court of Ukraine on resolving similar issues has been examined. On the basis of the study, it has been concluded that it is advisable to remove SBI from the system of executive bodies and to grant it the status of an independent law enforcement agency. It has been emphasized that the implementation of the proposed approach implies the necessity of introducing a number of amendments and supplements to current legislation: firstly, to the Constitution of Ukraine (as regards deprivation of the Cabinet of Ministers of Ukraine of the right to form SBI and to transfer this right to the President of Ukraine, as well as restricting the right of the latter to appoint the Director of SBI exclusively based on the results of competition); secondly, to the Law of Ukraine “On the State Bureau of Investigation” (concerning the enshrinement of the updated SBI status; new procedure for appointment of SBI Director; clarification and detailing of the legislative framework on the accountability, control and subordination of SBI). It has

been proposed to legislate on the updated definition of SBI as the State law enforcement agency with special status, which is responsible for prevention, termination, investigation and detection of crimes, falling within its competence, as well as the fight against corruption.

The statutory procedure for the formation of SBI has been analyzed, its disadvantages, which are present today, and which may arise as a result of updating its legal status, have been identified. On the basis of study, the necessity to amend the Constitution of Ukraine, the Final and Transitional Provisions of the Law of Ukraine “On the State Bureau of Investigation”; to declare the Decree no. 127/2016 of the Cabinet of Ministers no longer in operation; to fix the fact of establishment of SBI in the new status in the corresponding Order of the President of Ukraine has been substantiated.

The author’s definition of such a concept as “SBI system” has been proposed, as well as the main features that characterize SBI system have been identified, namely: strict legislative regulation; combining different elements into a single whole; coherence of all the elements of SBI system and its focus on achieving a common goal; strong relationship between the components of SBI system; integration into higher order system; complex internal organizational structure. The above features have been analyzed in detail and on the basis of this analysis the disadvantages of the legislative regulation of SBI system have been identified. The need for amendment of the relevant Law to in order to eliminate them and to improve SBI system has been substantiated.

The author’s definition of such concept as “organizational structure of SBI” has been formulated, as well as the main features that characterize such structure have been defined: normative certainty; stable orderliness; hierarchy; focus on achieving the strategic goals of SBI; specialization. The above features have been analyzed in detail and on the basis of this analysis the disadvantages of the legislative regulation of the organizational structure of SBI have been identified. The need for measures to be taken to in order to eliminate them and to improve the organizational structure of SBI has been substantiated, which are: fixing the organizational structure

of SBI at the legislative level; review of the competence of the Cabinet of Ministers of Ukraine on regulation of certain issues related to determination of the structure of SBI; cancellation of the Order of Director of SBI no. 1 of December 21, 2017 as which is against the law; the deletion from SBI system of such element as “special units” and its inclusion in SBI structure; improving the organizational structure of the central unit of SBI and its territorial departments, etc. Besides, in order to guarantee the sustainable character of the activity of SBI and to ensure the stability of its functioning as one of the elements of the law enforcement system, the feasibility of securing its organizational structure at the legislative level has been substantiated. In this regard, it has been proposed to cancel the right of SBI Director to approve the organizational structure of SBI and to enshrine the operation of such structural units of SBI as investigative bodies, operational units, special units, internal control units, security units in Part 1, Article 9 of the Law.

The peculiarities of the legal regulation of the organization of activities of SBI officials have been analyzed, its main shortcomings and gaps have been determined, as well as the most effective ways of their elimination have been substantiated. The features of the organization of activities of SBI officials have been identified: the legal implementation of the particular procedure for appointment of the head of SBI; the legal implementation of the particular procedure for the appointment of SBI deputy heads; the legal implementation of the break-off term of office for SBI Director and his (her) deputies; the legal implementation of the requirements to be met by SBI Director and his (her) deputies; the legal implementation of the exhaustive list of grounds for dismissal of the head of SBI and his (her) deputies, as well as a clear regulation of the dismissal procedure.

On the basis of the analysis of the current legislation, the proposals for improvement of the legal frameworks for organization of the activity of SBI officials has been substantiated, the main of which are the following: revision of the existing procedure for appointing of the head of SBI; the legislative implementation of the right of SBI Director to appoint and dismiss his (her) deputies; revision of the statutory restriction on the right to hold the relevant senior position by the same

person; revision and clarification of the demands voiced for the leadership of SBI; reviewing and clarifying the grounds for dismissal of the head of SBI and his (her) deputies; improvement of the procedure for dismissal of the head of SBI and his (her) deputies, prescribed by law.

Keywords: administrative and legal status of SBI, State Bureau of Investigation, organizational structure of SBI, law enforcement, law enforcement system, law enforcement function, law enforcement agency, SBI system, law enforcement system.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Марчук Р.М. Класифікація правоохоронних органів та місце державного бюро розслідувань в системі таких органів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 40. Т. 4. С. 141–145.
2. Марчук Р.Н. Причины и предпосылки создания Государственного бюро расследований. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 35–40. (Кыргызская Республика).
3. Марчук Р.М. Правоохоронні органи держави: недоліки законодавчого визначення поняття. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. Т. 3. С. 121–125.
4. Марчук Р.М. Мета, завдання та характерні ознаки Державного бюро розслідувань як державного правоохоронного органу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Вип. 50. Т. 4. С. 124–129.
5. Марчук Р.Н. Генезис возникновения и становления Государственного бюро расследований. *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 29–34. (Кыргызская Республика).

6. Марчук Р.М. Спеціальний правовий статус державного бюро розслідувань: проблеми визначення та законодавчого оформлення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 4. С. 90–94.

7. Марчук Р.М. Основні напрями оптимізації організаційної структури державного бюро розслідувань. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 5. С. 133–136.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Марчук Р. М. Місце та роль правоохоронної функції в системі функцій держави. *Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 11–12 груд. 2015 р.). Одеса, 2015. С. 100–103.

9. Марчук Р. М. Місце державного бюро розслідувань в системі правоохоронних органів держави. *Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 1–2 квіт. 2016 р.). Дніпропетровськ, 2016. С. 77–80.

10. Марчук Р. М. Проблемні питання підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості ДБР. *Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 30 лист. – 1 груд. 2018 р.) : у 2 ч. Харків, 2018. Ч. II. С. 56–60.

11. Марчук Р. М. Державне бюро розслідувань як правоохоронний орган зі спеціальним статусом. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 25–26 січ. 2019 р.). Запоріжжя, 2019. С. 79–81.

12. Марчук Р. М. Характеристика основних ознак ДБР як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Право як ефективний суспільний регулятор* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 лют. 2019 р.). Львів, 2019. С. 83–86.

13. Марчук Р. М. Удосконалення законодавчо встановленого порядку утворення ДБР у разі зміни його адміністративно-правового статусу. *Розвиток*

сучасного права в умовах глобальної нестабільності : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 13–14 верес. 2019 р.). Одеса, 2019. С. 37–39.

14. Марчук Р. М. Система ДБР: ознаки та основні напрями оптимізації. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 верес. 2019 р.). Запоріжжя, 2019. С. 65–69.

ЗМІСТ

СПИСОК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	21
ВСТУП.....	22
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ	33
1.1. Причини та передумови створення Державного бюро розслідувань. 33	
1.2. Генезис виникнення та становлення Державного бюро розслідувань як повноцінного елемента національної правоохоронної системи	45
1.3. Поняття та ознаки Державного бюро розслідувань як державного правоохоронного органу.....	57
Висновки до першого розділу.....	84
РОЗДІЛ 2. ДЕРЖАВНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ У СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ТА В СИСТЕМІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	89
2.1. Місце Державного бюро розслідувань у системі правоохоронних органів України	89
2.2. Особливості адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань як центрального органу виконавчої влади	115
2.3. Основні напрями вдосконалення законодавчо закріпленої моделі адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань	129
Висновки до другого розділу.....	140
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ	145
3.1. Основні напрями оптимізації системи Державного бюро розслідувань.....	145

3.2. Організаційна структура Державного бюро розслідувань: поняття, ознаки та шляхи оптимізації	157
3.3. Особливості організації діяльності посадових осіб Державного бюро розслідувань	178
Висновки до третього розділу	203
ВИСНОВКИ	208
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	213
ДОДАТКИ.....	238

СПИСОК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВРУ – Верховна Рада України;
ДБР – Державне бюро розслідувань;
Держкомтелерадіо – Державний комітет телебачення і радіомовлення України;
ДКВС – Державна кримінально-виконавча служба України;
ДПС – Державна податкова служба України;
ДФС – Державна фіскальна служба України;
ЄС – Європейський Союз;
ЗМІ – Засоби масової інформації;
ЗСУ – Збройні Сили України;
Кабмін – Кабінет Міністрів України;
КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України;
КСУ – Конституційний Суд України;
МВС – Міністерство внутрішніх справ України;
Мінюст – Міністерство юстиції України;
НАБУ – Національне антикорупційне бюро України;
НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції;
НБР – Національного бюро розслідувань;
НПУ – Національна поліція України;
ОВС – Органи внутрішніх справ;
РНБО – Рада національної безпеки та оборони України;
САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура;
СБУ – Служба безпеки України;
США – Сполучені Штати Америки;
УДО – Управління державної охорони України;
ФБР – Федеральне бюро розслідувань;
ЦВК – Центральна виборча комісія;
ЦОВВ – Центральні органи виконавчої влади.

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Україна сьогодні стоїть на порозі докорінних реформ, які обумовлені прагненням бути повноправним членом європейської спільноти. Водночас входження нашої держави до єдиного європейського простору передбачає обов'язкове впровадження в національну правову систему міжнародних стандартів у сфері захисту прав та інтересів громадян. Це потребує не лише докорінного оновлення низки нормативно-правових актів, а й створення збалансованої системи правоохоронних органів, які міцно стоятимуть на сторожі їх виконання.

У сучасному суспільстві складно уявити демократичну правову державу, яка б могла належно функціонувати без системи правоохоронних органів. Саме на них покладається захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань; вони забезпечують ефективну профілактику, виявлення, припинення та розслідування злочинів, слугують основним інструментом протидії корупції та організованим злочинності. Усвідомлення необхідності системної перебудови державного апарату як обов'язкової умови входження України до європейського співтовариства стало основним каталізатором запровадження однієї з найбільш масштабних за всі роки незалежності реформи національної правоохоронної системи. Її результатом стала зміна правового статусу та підпорядкованості одних правоохоронних органів; перегляд компетенції других; розширення сфери повноважень третіх. Однак чи не найбільшим її досягненням по праву вважають посилення заходів боротьби з корупцією, зокрема завдяки зміцненню антикорупційного механізму, чільне місце в якому було відведено новоствореному органу з надзвичайно широкими повноваженнями – Державному бюро розслідувань (далі – ДБР).

ДБР – це принципово нова ланка національної правоохоронної системи, яка перебуває на стадії активного розвитку. У зв'язку з цим, на сьогодні існує

чимало спірних питань, пов'язаних з його завданнями, функціями та сферою повноважень; організаційною структурою, підпорядкованістю та підзвітністю; принципами, формами й методами діяльності; кадровим, інформаційним, фінансовим, матеріально-технічним та іншим забезпеченням; необхідністю розв'язання низки правових, системно-структурних, організаційних, ресурсних проблем. Попри те, що з моменту створення ДБР минуло не так багато часу, засоби масової інформації вже переповнені публікаціями, присвяченими «компетенційним» конфліктам ДБР та інших органів досудового розслідування; критиці кадрових призначень і власне процедурі відбору на керівні посади до ДБР; загрозам використання бюро як інструменту для «політичних розправ» і «замовних розслідувань» тощо.

Крім суто практичної цінності, цей напрям дисертаційного дослідження становить значний науково-теоретичний інтерес, оскільки вдосконалення організації та діяльності ДБР, підвищення ефективності його функціонування обов'язково має спиратися на міцний науково-теоретичний фундамент. Водночас чимало аспектів організації та діяльності ДБР на сьогодні залишаються малодослідженими в науковій літературі. Зокрема, існує потреба в належному науково-теоретичному дослідженні питання про місце та роль ДБР у системі правоохоронних органів; обґрунтуванні методологічних підходів до вивчення особливостей адміністративно-правового статусу ДБР та його працівників; визначенні доцільності наділення ДБР тими чи іншими владними повноваженнями; аналізі концептуальних критеріїв розмежування компетенції ДБР та інших правоохоронних органів. Існує низка суперечливих, іноді кардинально протилежних наукових поглядів щодо концептуальних категорій адміністративного права, які слугують підґрунтям загальнотеоретичних досліджень широкого кола питань щодо організації та діяльності ДБР. Це актуалізує потребу в уточненні та конкретизації понятійно-категоріального апарату вказаної проблематики; подальшому розвитку вчення про юридичну природу правоохоронних функцій; удосконаленні наукових уявлень про основні засади здійснення правоохоронної діяльності; виявленні загальних

тенденцій і закономірностей розвитку правоохоронної системи; пошуку найбільш ефективних способів охорони та захисту прав і свобод громадян тощо.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять наукові праці фахівців з адміністративного права, теорії держави і права, конституційного права, філософії, теорії управління та інших галузевих юридичних наук, зокрема: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійка, О. М. Бандурки, Д. Н. Бахраха, О. І. Безпалової, В. Т. Білоуса, Ю. П. Битяка, В. Є. Бондара, І. В. Бондаренка, Ю. В. Ващенко, І. І. Веремеєнка, І. П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, Й. І. Горінецького, В. С. Гуславського, Є. В. Додіна, О. Ю. Дрозда, Ю. О. Загуменної, О. П. Ключниченка, О. Ф. Кобзаря, М. В. Ковалю, Ю. М. Козлова, Т. І. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. В. Краснокутського, М. І. Мельника, Н. Р. Нижник, П. В. Онопенка, В. І. Осадчого, В. П. Півненка, Т. О. Пікулі, В. М. Плішкіна, А. П. Селіванова, О. В. Тюріної, М. І. Хавронюка, В. К. Шкарупи, К. В. Шкарупи, Х. П. Ярмачі, О. Н. Ярмиша та багатьох інших. У роботі використано також доробки науковців, які безпосередньо займалися дослідженням різноманітних аспектів функціонування ДБР, а саме: Н. С. Андрійченка, О. В. Бусола, О. В. Ільченка, А. Нахмедова, І. Павича, Є. Д. Скулиша та інших.

Таким чином, викладене вище підтверджує актуальність, науково-теоретичну і практичну цінність обраного напрямку дисертаційного дослідження, у якому буде здійснено спробу визначити й науково обґрунтувати найбільш перспективні шляхи вирішення низки проблемних питань організації та діяльності ДБР України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Обраний напрям дисертаційного дослідження спрямований на реалізацію основних положень: Концепції судово-правової реформи, затвердженої постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. № 2296-XII; Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленої Указом

Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006; Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015, та інших програмних документів. Тема дисертації відповідає основним положенням Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р. № 4-16. Дослідження виконано відповідно до Плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу національного законодавства та правозастосовної практики комплексно дослідити адміністративно-правовий статус, сутність та особливості організаційного забезпечення ДБР і на підставі проведеного дослідження обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації його діяльності як невід'ємного елемента системи правоохоронних органів України. Реалізація поставленої мети передбачає розв'язання таких *завдань*:

- визначити причини та передумови створення ДБР;
- дослідити історію виникнення та становлення ДБР як повноцінного елемента національної правоохоронної системи;
- сформулювати поняття та розкрити ознаки ДБР як державного правоохоронного органу;
- класифікувати правоохоронні органи України та визначити місце ДБР у їх системі;

- розкрити особливості адміністративно-правового статусу ДБР як центрального органу виконавчої влади;
- визначити основні напрями вдосконалення законодавчо закріпленої моделі адміністративно-правового статусу ДБР;
- розкрити поняття системи ДБР, з'ясувати її ознаки та ключові напрями оптимізації;
- сформулювати поняття організаційної структури ДБР, визначити її ознаки й основні шляхи вдосконалення;
- встановити особливості адміністративно-правового регулювання організації діяльності посадових осіб ДБР, а також обґрунтувати пропозиції щодо його вдосконалення.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають у сфері функціонування Державного бюро розслідувань України.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади організації та діяльності Державного бюро розслідувань України.

Методи дослідження було обрано з урахуванням поставленої мети й завдань дослідження, а також специфіки його об'єкта та предмета. Їх основу становлять загальнонаукові та спеціально-наукові методи і прийоми наукового пізнання, зокрема: *діалектичний метод*, застосування якого дозволило визначити місце ДБР у системі правоохоронних органів України та в системі центральних органів виконавчої влади (розділ 2), а також з'ясувати найбільш перспективні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації діяльності ДБР (розділ 3); *методи аналізу та синтезу*, завдяки яким вдалося визначити основні передумови виникнення ДБР (підрозділ 1.1) і чинники, що вплинули на подальші зміни в його адміністративно-правовому статусі (підрозділ 2.3); *метод системного аналізу*, який дозволив розкрити внутрішню будову системи правоохоронних органів (підрозділ 2.2) та системи органів виконавчої влади (підрозділ 2.2), визначити місце ДБР у цих системах; *системно-структурний метод*, завдяки якому вдалося розкрити сутність бюро як цілісного системного утворення, а також виявити внутрішні й зовнішні взаємозв'язки та

взаємозалежності, які в ньому існують (підрозділ 3.1); *структурно-функціональний метод*, який уможливив висвітлення ознак і недоліків організаційної структури ДБР (підрозділ 3.2), особливостей правового статусу посадових осіб цього органу (підрозділ 3.3); *історико-правовий метод*, що дав змогу дослідити еволюцію становлення ДБР як повноцінного елемента національної правоохоронної системи (підрозділ 1.2); *логіко-семантичний метод*, який сприяв поглибленню понятійно-категоріального апарату, а також конкретизації таких понять і категорій, як «Державне бюро розслідувань», «державний правоохоронний орган», «система ДБР», «організаційна структура ДБР» тощо (розділи 1–3); *порівняльно-правовий метод*, який використано в межах порівняння правового статусу ДБР як центрального органу виконавчої влади та як незалежного правоохоронного органу, а також під час аргументування доцільності оновлення його правового статусу (підрозділ 2.3); *формально-юридичний метод*, який застосовано під час дослідження змісту нормативно-правових актів, що регулюють організацію та діяльність ДБР (розділ 3); *логіко-нормативний метод*, завдяки якому було виявлено недоліки та прогалини в адміністративно-правовому регулюванні організації та діяльності ДБР, а також обґрунтовано пропозиції щодо їх усунення (розділ 3); *соціологічні методи*, які використано під час розроблення анкет соціологічного опитування, визначення категорій респондентів, які підлягають інтерв'юванню, а також під час безпосереднього проведення опитування та узагальнення його результатів (розділи 1–3, додатки); *статистичні методи*, що дали змогу проаналізувати стан і перспективи розвитку ДБР (розділ 3). Перелічені методи використано у взаємозв'язку та взаємозалежності, що дозволило сформулювати цілісну методологічну базу, а також забезпечило повноту та об'єктивність зроблених висновків.

Нормативну та емпіричну базу дослідження становили Конституція України, закони України «Про Державне бюро розслідувань», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про національну безпеку України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про запобігання корупції» та інші, а також прийняті на їх

виконання підзаконні нормативно-правові акти; рішення Конституційного Суду України; проекти нормативно-правових актів; статистичні дані й аналітичні довідки ДБР; дані проведеного анкетування 1100 респондентів, з яких 400 – юристи-правознавці,

200 – новопризначені працівники ДБР та 500 – громадяни.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше у вітчизняній науці адміністративного права на монографічному рівні розкрито теоретико-методологічні та організаційно-правові засади діяльності ДБР, визначено його місце в національній правоохоронній системі, а також науково обґрунтовано шляхи розв’язання низки проблем, пов’язаних з організацією та діяльністю бюро в умовах докорінного реформування його адміністративно-правового статусу.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку концептуальних положень, висновків і пропозицій, що мають важливе науково-теоретичне і практичне значення, а саме:

вперше:

– аргументовано потребу в прийнятті Закону України «Про систему правоохоронних органів і правоохоронну діяльність» як передумови забезпечення належного функціонування правоохоронної системи держави, гарантування ефективності, стабільності й узгодженості роботи всіх її структурних елементів; обґрунтовано положення щодо його структури та змісту;

– розроблено практичні рекомендації щодо внесення змін і доповнень до законів України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та «Про національну безпеку України», які спрямовані на конкретизацію загальних засад організації та діяльності правоохоронних органів, уточнення їх адміністративно-правового статусу, удосконалення дефініцій деяких понять;

– запропоновано обмежити на конституційному рівні право Президента України призначати на посаду директора ДБР виключно за результатами конкурсу;

– доведено необхідність встановлення чітких і зрозумілих для широкого загалу меж підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості ДБР, які б ураховували його оновлений правовий статус, гарантували достатній рівень його незалежності й відповідальності;

– запропоновано позбавити директора ДБР права затверджувати організаційну структуру ДБР і передбачити в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» функціонування таких структурних підрозділів ДБР, як слідчі органи, оперативні підрозділи, спеціальні підрозділи, підрозділи внутрішнього контролю, підрозділи забезпечення;

– обґрунтовано доцільність перегляду законодавчо встановлених граничних строків перебування на посаді директора ДБР та його заступників, зокрема запропоновано в законодавчому порядку заборонити одній і тій самій особі займати керівну посаду в ДБР упродовж двох строків підряд;

– розроблено практичні рекомендації щодо внесення змін і доповнень до Конституції України, Закону України «Про Державне бюро розслідувань», інших нормативно-правових актів, які спрямовані на уточнення адміністративно-правового статусу ДБР, визначення його місця в системі правоохоронних органів держави, удосконалення порядку утворення, системи, організаційної структури, організації діяльності його посадових осіб;

удосконалено:

– класифікацію основних ознак державних правоохоронних органів, а також класифікацію основних ознак центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом; встановлено відповідність ДБР таким ознакам;

– визначення таких понять, як «державні правоохоронні органи», «Державне бюро розслідувань», «система Державного бюро розслідувань», «організаційна структура Державного бюро розслідувань», «вища юридична освіта» та «стаж роботи в галузі права»;

- наукові уявлення про систему правоохоронних органів, у межах якої запропоновано розрізняти державний і недержавний сектори;

- систему ознак, що характеризують систему ДБР, до яких запропоновано відносити такі: суворе законодавче регулювання; поєднання в єдине ціле різних за своїм змістом елементів; взаємоузгодженість діяльності всіх елементів системи ДБР і спрямованість такої діяльності на досягнення спільної мети; наявність тісного взаємозв'язку між складовими системи ДБР; входження до складу системи більш високого порядку; складна внутрішньоорганізаційна будова;

- систему ознак, що характеризують організаційну структуру ДБР, до яких зараховано такі: нормативна визначеність, чітка впорядкованість, ієрархічність, спрямованість на досягнення стратегічних цілей діяльності ДБР, спеціалізація;

- положення про систему вимог, яким мають відповідати директор ДБР і його заступники, про систему підстав звільнення їх із займаних посад, а також систему обмежень, встановлених для працівників бюро;

дістало подальший розвиток:

- дослідження соціально-політичних, економічних та правових причин і передумов створення ДБР як специфічного елемента національної правоохоронної системи;

- визначення найбільш поширених і перспективних шляхів удосконалення законодавчо закріпленої моделі адміністративно-правового статусу ДБР, які об'єднано у дві групи: ліберальний підхід і радикальний підхід;

- положення про доцільність перегляду адміністративно-правового статусу ДБР, зокрема його виведення із системи органів виконавчої влади та надання йому статусу незалежного правоохоронного органу, що не лише підвищить ефективність функціонування ДБР, забезпечить достатній рівень його самостійності, об'єктивності та незалежності, а й гарантуватиме захист від незаконного тиску і втручання в його роботу;

– визначення основних недоліків законодавчого регулювання адміністративно-правового статусу ДБР, порядку його утворення, закріплення системи та структури, організації діяльності його посадових осіб тощо.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що обґрунтовані в результаті дослідження висновки, узагальнення та пропозиції мають важливе науково-теоретичне та практичне значення і наразі використовуються у:

– *науково-дослідній роботі* – для розвитку положень науки адміністративного права з метою поглиблення теоретичних розробок питань, які пов'язані з адміністративно-правовим регулюванням окремих аспектів правоохоронної діяльності, а також як теоретико-методологічне підґрунтя для здійснення подальших досліджень проблем розвитку ДБР (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *нормотворчій діяльності* – під час розроблення нових та підготовки змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, що визначають концептуальні засади функціонування правоохоронних органів загалом, а також регулюють діяльність ДБР зокрема (акт впровадження Інституту законодавства Верховної Ради України);

– *освітньому процесі* – під час створення нових і вдосконалення наявних навчальних програм та навчальних планів підготовки фахівців юридичного профілю, підвищення кваліфікації працівників ДБР та інших правоохоронних органів; у межах підготовки підручників, навчальних посібників, науково-методичних матеріалів, у яких висвітлюються окремі аспекти діяльності правоохоронних органів, у тому числі ДБР; під час викладання таких навчальних дисциплін і спецкурсів, як «Судові та правоохоронні органи України», «Адміністративне право», «Конституційне право», «Теорія держави та права», «Поліцейська діяльність» та інших (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ).

Апробація матеріалів дисертації. Підсумки розроблення проблеми загалом, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки були

оприлюднені на таких міжнародних науково-практичних конференціях: «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики» (м. Одеса, 11–12 грудня 2015 р.), «Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи» (м. Дніпропетровськ, 1–2 квітня 2016 р.), «Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії» (м. Харків, 30 листопада – 1 грудня 2018 р.), «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 25–26 січня 2019 р.), «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 15–16 лютого 2019 р.), «Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності» (м. Одеса, 13–14 вересня 2019 р.), «Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн» (м. Запоріжжя, 27–28 вересня 2019 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 268 сторінок. Список використаних джерел складається із 209 найменувань, розміщених на 25 сторінках.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

1.1. Причини та передумови створення Державного бюро розслідувань

Євроінтеграційні процеси, які активізувались в нашій країні останнім часом, стали поштовхом для нового етапу реформ, спрямованих на вдосконалення діяльності державно-правових інститутів влади. При цьому найбільша увага як законодавця, так і політиків, науковців, громадськості прикута до трансформаційних змін, які відбуваються в судовій та правоохоронній системі і спрямовані на кардинальне оновлення цієї важливої ланки механізму захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина.

Даний етап судово-правової реформи уже сьогодні визнається наймасштабнішим за весь час існування незалежної української держави. Як справедливо з даного приводу відмічається в літературі, «ніколи ще наша держава не починала наскільки кардинальні реформи, спрямовані на реальне становлення демократичної, соціальної, правової держави та розвиток громадянського суспільства» [35, с. 148]. Відбувається зміна основних засад функціонування органів державної влади, удосконалюється їх нормативно-правове регулювання, уточнюються та перерозподіляються їх повноваження, створюються нові державно-правові інститути влади.

Одним із таких новостворених органів є Державне бюро розслідувань (далі – ДБР), результати діяльності якого з великим нетерпінням, надіями та сподіваннями очікує не лише українське суспільство, але й уся міжнародна спільнота. Створення ДБР стало дійсно важливою подією в суспільно-політичному житті нашої країни, адже його основною місією проголошено

«встановлення справедливості у суспільстві шляхом незалежного та всебічного розслідування злочинів задля притягнення винних до встановленої Законом відповідальності, незважаючи на їхні посади, зв'язки та ресурси» [187].

Аналіз адміністративно-правового статусу будь-якого новоствореного органу доцільно розпочинати із дослідження передумов його створення. Ми не будемо відхилятися від такого традиційного підходу, оскільки розуміння причин виникнення того чи іншого правового інституту є обов'язковою умовою визначення найбільш перспективних напрямів його розвитку. Лише в повній мірі усвідомлюючи очікування та сподівання, які покладались на ДБР законодавцем, громадськістю та міжнародною спільнотою, можна об'єктивно оцінити досягнуті результати, вчасно вжити відповідні корегуючі заходи, а також зробити відповідні прогнози на найближче майбутнє.

Враховуючи викладене, а також з метою максимально-повного та об'єктивного визначення причин і передумов створення ДБР, нами було проведене власне соціологічне опитування, в якому взяло участь відразу три категорії респондентів: юристи-правознавці, новопризначені працівники ДБР, а також пересічні громадяни¹. Такий диференційований підхід забезпечив отримання досить цікавих результатів, оскільки дозволив оцінити той чи інший аспект функціонування ДБР відразу з трьох сторін: з практичної, теоретичної та соціально-побутової. На підставі їх узагальнення ми сформуливали наступний **перелік причин і передумов створення ДБР** [67, с. 35]:

1. Переважна більшість юристів-правознавців (72 %), а також значна частина працівників ДБР (51 %) та громадян (58 %) вважає, що створення ДБР є результатом *виконання Україною взятих на себе зобов'язань як кандидата на вступ до Європейського Союзу*.

Прагнучи стати невід'ємною частиною європейської спільноти, Україна взяла курс на розбудову демократичної, правової, соціальної держави, пріоритетним завданням якої є захист і забезпечення прав, свобод і законних

¹ Анкети соціологічного опитування, а також узагальнені результати містяться в додатках до дисертації.

інтересів людини та громадянина. Реалізація зазначеної мети передбачає створення та забезпечення стабільного функціонування всіх елементів державного механізму, які гарантують верховенство права, дотримання прав людини, а також розвиток демократичних інститутів влади. При цьому, як справедливо зауважують деякі науковці, «найголовнішим критерієм оцінювання відповідності національної правової системи міжнародно-правовим стандартам ... є діяльність правоохоронних органів і спеціальних служб держави» [7, с. 300]. Тобто від того, наскільки оперативно вдасться перефарматувати роботу правоохоронної системи, напряду залежить входження України до єдиного європейського економічного, політичного та правового простору.

Водночас, вимушені констатувати, що Україні довгий час не вдавалося в повній мірі виконати зазначену вимогу, у зв'язку з чим міжнародні експерти постійно нарікали на високий рівень корупції та численні факти порушень прав і свобод людини та громадянина. Одним із шляхів виправлення цієї ситуації вони вбачали у створенні спеціального органу, покликаного здійснювати неупереджене розслідування фактів порушення прав і свобод людини з боку працівників правоохоронних органів. Зазначена вимога знайшла своє відображення в так званому «безвізовому пакеті» – переліку нормативно-правових актів, прийняття яких було необхідною передумовою лібералізації візового режиму та подальшого вступу України до ЄС.

Нагадаємо, що прискорити створення ДБР неодноразово закликали найавторитетніші міжнародні інституції, зокрема, одна із найбільш впливових міжнародних недержавних правозахисних організацій – Amnesty International, основною метою діяльності якої є припинення порушень прав на фізичну та психологічну недоторканість людини [25]. Про необхідність створення спеціального органу, уповноваженого здійснювати досудове розслідування всіх кримінальних правопорушень, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, мова йшла також у висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії), підготовленому за

результатами розгляду проекту КПК України [14]. Зрештою, надзвичайно велика кількість рішень Європейського суду щодо України, у яких «констатовано проведення неефективного розслідування», стало причиною того, що ще 30.09.2014 р. урядовий уповноважений у справах ЄС з прав людини звернувся до КМУ з поданням, у якому наголошувалось, що «при розгляді питання про виконання Україною рішень Європейського суду в першу чергу необхідно зосередитись на проблемах ефективного розслідування, включаючи створення ДБР» [53, с. 170].

Отже, викладене вище ще раз підтверджує зроблений нами вище висновок про те, що створення ДБР стало можливим саме завдяки посиленому тиску ЄС та міжнародної спільноти на Україну, в якій з року в рік фіксується стабільно високий рівень корумпованості та численні порушення прав і свобод громадян з боку владних інституцій.

2. Значна частина юристів-правознавців (62 %), а також переважна більшість працівників ДБР (57 %) та громадян (52 %) переконані, що створення ДБР є результатом *реалізації перехідних положень Конституції України та КПК України*.

Дійсно, ідея створення ДБР не нова (більш детально про історію створення ДБР мова піде в наступному підрозділі дисертації). Правове підґрунтя виникнення цього органу було закладене ще в першій редакції Конституції України, п. 9 Перехідних положень якої визначив тимчасовий характер функції «попереднього слідства» прокуратури. Такі функції залишались за прокуратурою «до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування» [44]. Як справедливо з даного приводу відмічається в літературі, дане положення Конституції України «є головною правовою передумовою створення ДБР, тому що виконання цієї функції не може бути ефективним, якщо і саме розслідування, і нагляд за ним веде один і той самий орган» [203, с. 48].

Збалансована та професійна система органів досудового розслідування є обов'язковою умовою забезпечення надійного захисту прав і свобод людини та

громадянина, суспільства і держави від кримінальних та інших злочинних посягань. Усвідомлюючи це, Верховна Рада України в новій редакції КПК України закріпила принципово новий підхід до формування системи органів досудового розслідування. В основу такого підходу покладено принцип спеціалізації, що дозволить значно підвищити оперативність та якість здійснення досудового провадження. Серед іншого, було переглянуто критерії розмежування підслідності між різними органами, а також передбачено створення цілої низки нових органів, наділених правом проводити досудове розслідування. Одним із таких органів є ДБР, яке мало розпочати свою роботу не пізніше п'яти років з дня набрання чинності КПК України, тобто не пізніше 20.11.2017 р. (абз. 2 п. 1 Розділу X КПК України [47]). І хоча ані в зазначений період, ані на сьогоднішній день ДБР повноцінно так і не запрацювало, сам факт закріплення його повноважень в діючому КПК України свідчить про подальше активне реформування органів досудового розслідування як важливого елемента національної правоохоронної системи.

3. Абсолютна більшість юристів-правознавців (81 %) та працівників ДБР (76 %), а також значна частина громадян (58 %) вважає, що однією із передумов створення ДБР *є необхідність позбавлення прокуратури невласливих їй функцій*. До-речі, схожі результати були отримані під час опитування (шляхом онлайн-анкетування) експертів та громадськості щодо очікувань від ДБР, яке проводилось Центром політико-правових реформ спільно із Асоціацією українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів в рамках проекту «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади». Зокрема, на запитання «Чим, на вашу думку, продиктоване утворення ДБР», 56,8 % експертів відповіли, що із «виконанням вимог Конституції України щодо обмеження функцій прокуратури, а також з підвищенням ефективності розслідувань злочинів, вчинених високопосадовцями, правоохоронцями та суддями» [165].

Дійсно, створення ДБР – це один із вирішальних кроків на шляху до запровадження в Україні європейських практик ведення слідства, що передбачають відсутність у прокуратури інструменту слідства. До цього кроку Україна йшла досить довго. Як ми уже зазначали вище, про тимчасовий характер слідчих функцій прокуратури йшла мова ще в Конституції України. Однак, тривалий час дана норма не знаходила своєї практичної реалізації. І лише через 16 років, під тиском міжнародної спільноти, в перехідних положеннях нового КПК України, а згодом і в перехідних положеннях нового Закону України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. (п.п. 4, 5, 11 розд. XIII [153]), нарешті було закріплено механізм остаточного виведення досудового слідства з системи органів прокуратури України. Зокрема, передбачається, що ДБР перебере на себе більшість повноважень Генеральної прокуратури України щодо здійснення досудового розслідування у кримінальних провадженнях, вчинених вищими посадовими особами, суддями та правоохоронцями. Остання лише здійснюватиме функцію нагляду за розслідуванням зазначених проваджень, а також представлятиме їх у суді. Крім того, ДБР буде займатися військовими злочинами, які на даний час розслідує військова прокуратура [72, с. 15].

На нашу думку, завдяки практичній реалізації зазначеної моделі вдасться вирішити відразу кілька глобальних проблем. По-перше, прокуратура втратить монополію у зазначеній сфері, а відтак, зникне так звана «заангажованість» прокуратури. По-друге, вирішиться питання поєднання прокуратурою відразу двох кримінально-процесуальних функцій: досудового розслідування та наглядового процесуального керівництва. По-третє, значно підвищиться якість слідчої діяльності, оскільки дійсно складні кримінальні провадження розслідуватиме орган із вузькою спеціалізацією, а не прокуратура, на яку окрім здійснення досудового розслідування покладається реалізація ще цілої низки функцій.

4. Переважна частина працівників ДБР (83 %), а також більшість юристів-правознавців (77 %) і громадян (63 %) вважає, що створення ДБР обумовлене необхідністю удосконалення національної правоохоронної системи.

Активізація євроінтеграційних процесів в Україні стала поштовхом для нового етапу судово-правової реформи, який, в першу чергу, торкнувся правоохоронної системи, докорінно змінивши основні принципи взаємодії її основних елементів. За останні кілька років ця сфера зазнала стільки змін, скільки їх не було мабуть за усі роки незалежності нашої держави. Зокрема, було ліквідовано та реорганізовано цілу низку неефективних правових інститутів (Національну поліцію України, Державну фіскальну службу України), уточнено та конкретизовано державно-владні повноваження багатьох правоохоронних органів (МВС України, прокуратури, Державної кримінально-виконавчої служби), створено нові спеціалізовані правозахисні інституції (НАЗК, НАБУ, спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Вищий антикорупційний суд та багато інших). На порядку денному стоїть також питання створення спеціалізованого органу у сфері протидії економічним злочинам; на виконання рекомендацій Ради Європи вирішується питання про позбавлення СБУ функцій досудового розслідування; згідно рішення КСУ № 3-р/2018 такі повноваження може припинити здійснювати також і Державна кримінально виконавча служба.

Цілком очевидно, що в умовах такого динамічного розвитку та реформування правоохоронної системи цілком прогнозовано виникла необхідність нарешті втілити в життя ідею створення ДБР – незалежного професійного органу, основною функцією якого є запобігання, виявлення, припинення та розслідування злочинів, скоєних особливими суб'єктами – вищими посадовими особами, державними службовцями вищого рангу, працівниками правоохоронних органів, військовослужбовцями, суддями.

Забезпечення належного функціонування ДБР, на думку п'ятого Президента України, є «одним з найважливіших питань інституційного забезпечення реформування правоохоронної системи» [16]. З його створенням

«мозаїка» організаційно-функціональної побудови системи правоохоронних органів України повністю склалася, а повноваження щодо здійснення досудового розслідування кримінальних проваджень оптимально розподілились між її основними структурними елементами: НПУ, СБУ, НАБУ, ДФС та ДБР. Прокуратура, у свою чергу, здійснює нагляд за їх діяльністю.

Таким чином, викладене вище ще раз підтверджує висловлене нами вище припущення з приводу того, що створення ДБР є основним етапом, ключовою частиною, необхідною умовою реформування національної правоохоронної системи.

5. Абсолютна більшість опитаних респондентів (61 % працівників ДБР, 78 % юристів-правознавців і 59 % громадян) вважає, що однією із причин створення ДБР стала ***необхідність підвищення рівня довіри громадськості до правоохоронних органів.***

Численні дослідження, які проводяться як міжнародними, так і вітчизняними експертами, засвідчують стабільно низький рівень довіри громадськості до правоохоронних органів. Основною причиною такого стану речей є зростання кількості злочинів, фігурантами яких є політики, представники вищих органів державної влади, судді, працівники правоохоронних органів, військовослужбовці. При цьому все частіше звучать нарікання на необ'єктивність їх розслідування, затягування строків, необґрунтоване закриття кримінальних проваджень, втручання високопосадовців у процес розслідування, корупцію та кумівство тощо. У зазначених умовах питання докорінного реформування та оновлення правоохоронної системи є вельми актуальним, а створення ДБР – перебуває на вістрі суспільних очікувань.

Громадськість виділила ДБР дуже великий «кредит довіри», виправдати який можуть лише правоохоронці «нового формату», які мають відповідний професійний рівень, бездоганну репутацію та високі моральні якості. Лише за такої умови цей новостворений орган стане дійсно дієвим інструментом боротьби із тотальною криміналізацією найвищих органів державної влади. А

від того, наскільки ефективною та неупередженою буде його робота, залежатиме рівень довіри громадськості до правоохоронних органів і до нової влади в цілому.

6. Дещо розділилися погляди респондентів на таку причину створення ДБР, як *необхідність посилення заходів протидії корупції*. Серед громадян вказану причину назвало 86 %, а от серед юристів-правознавців та працівників ДБР – лише 57 % та 52 % відповідно. Таку значну різницю в отриманих нами даних пояснити досить просто. Річ у тім, що в свідомості громадян створення ДБР асоціюється із ще одним (іноді ключовим) етапом реалізації заходів протидії корупції. Підґрунтям для цього стали численні публікації в ЗМІ, в яких анонсувалось створення ДБР саме як правоохоронного органу антикорупційної спрямованості. Зокрема, в публіцистичних, а іноді, і в наукових публікаціях досить часто можна зустріти висловлювання на кшталт: «Створення правоохоронної системи, яка буде здатна ефективно боротися з хабарництвом, корупцією у всіх державних сферах, у тому числі у вищих рівнях влади є одним із пріоритетних напрямків реформування. Важливу роль у даній боротьбі надано ДБР» [35, с. 148]; «Кроком вперед у боротьбі із корупцією та припинення свавілля посадових осіб вищого рангу та службових осіб правоохоронних органів є створення ДБР ...» [24, с. 131]; «... пріоритетним напрямом антикорупційної політики в державі стало удосконалення антикорупційного законодавства та реформування правоохоронних органів. При цьому, велике значення відіграє поступове створення ДБР» [30, с. 144]; «... створення ДБР – важливий політико-правовий крок у сфері протидії корупції» [2, с. 81] тощо.

Очевидно, що автори цих та інших подібних публікацій значно перебільшують роль ДБР в реалізації заходів протидії корупції. Звісно, як нами буде доведено в наступних підрозділах дисертації, ДБР займає особливе місце в системі антикорупційних органів. Однак, центральними елементами такої системи продовжують залишатись спеціалізовані антикорупційні інституції – НАЗК, НАБУ, САП та новостворений Вищий антикорупційний суд. Що

стосується ДБР, то основним його завданням є здійснення незалежного досудового розслідування некорупційних злочинів, вчинених вищими посадовими особами держави, суддями та правоохоронцями. Таким чином, антикорупційні повноваження ДБР мають досить обмежений характер і поширюються переважно на випадки вчинення корупційних злочинів співробітниками перерахованих вище антикорупційних органів.

Таким чином, викладене вище дає підстави стверджувати, що, незважаючи на обмежений характер антикорупційних повноважень, ДБР відіграє особливу роль в реалізації заходів запобігання та протидії корупції.

7. Абсолютна більшість працівників ДБР (89 %) та юристів-правознавців (70 %), а також значна частина громадян (45 %) вважає, що однією із причин створення ДБР стала ***неспроможність існуючих органів досудового розслідування здійснювати неупереджене та об'єктивне досудове розслідування кримінальних проваджень щодо високопосадовців, суддів та працівників правоохоронних органів.***

На наш погляд, вказана причина є однією з основних рушійних сил, які обумовили необхідність створення ДБР саме в такому форматі, як воно закріплене в чинному законодавстві. Річ у тім, що основним недоліком реформи національної правоохоронної системи, яка триває майже чверть століття і завершення якої анонсується усіма без винятку політичними інститутами, що приходять до влади, є спрямованість на задоволення приватноправових інтересів, а не на декриміналізацію усіх сфер суспільного життя, протидію корупції у вищих ешелонах влади, недопущення зрощення бізнесу та політики тощо. Такий підхід сприяв тотальному проникненню криміналітету в бізнес, а також легалізації кримінального бізнесу при владі.

Зрощення злочинності із владою становить серйозну загрозу національній безпеці, сповільнює соціальний та економічний розвиток країни, а також підриває її авторитет на міжнародній арені. Прагнучи до самовідтворення, злочинність проникає в усі державні інститути. Політики, державні службовці, співробітники правоохоронних органів все частіше втягуються у різноманітні

злочинні схеми, прямо або опосередковано підтримуючи розвиток тіньової економіки. В результаті такої тотальної криміналізації практично всі державні інститути втратили довіру громадськості, а відтак, і свою легітимність. Як справедливо з даного приводу зауважує В.М. Дьомін, «в даний час склалася парадоксальна ситуація: деінституціалізація органів правопорядку і судової системи, пов'язана з масштабною корупцією і «кришуванням» кримінальних структур, сприяє криміналізації суспільства і розширеному відтворенню злочинності, але, як наслідок, зростання злочинності служить обґрунтуванням збільшення матеріальних і кадрових ресурсів органів, що відносяться до інститутів охорони правопорядку» [26, с. 375].

Високий рівень корумпованості правоохоронних органів є причиною того, що переважна більшість кримінальних проваджень, у яких фігурують представники влади всіх рівнів і рангів (як корупційного, так і загальнокримінального характеру), закінчується безрезультатно: одні з них закриваються, розгляд інших – затягується; зібрані докази – втрачаються; слідчі (розшукові) дії проводяться із порушенням чинного законодавства і згодом визнаються незаконними тощо. Оскарження таких дій і рішень теж не приносить очікуваних результатів. Так, згідно результатів соціологічних досліджень, які проводились в Україні за ініціативою міжнародної недержавної організації Amnesty International, лише близько 3-5 % скарг на незаконні дії правоохоронців було розглянуто, решта – відхилено [25].

Найкращі світові практики підказують, що найбільш ефективним кроком у зазначених умовах є створення нового правоохоронного органу, покликаного встановити справедливість у суспільстві шляхом здійснення об'єктивного та незалежного розслідування найбільш «резонансних» злочинів, незважаючи на зв'язки та високі посади їх фігурантів. В Україні таким органом має стати ДБР, на яке громадськість покладає великі надії та сподівання.

8. Переважна частина працівників ДБР (73 %), а також більшість юристів-правознавців (65 %) і громадян (57 %) вважає, що однією із причин створення

ДБР є збільшення кількості скарг на катування та жорстоке поводження з боку правоохоронців.

Стан дотримання прав і свобод людини і громадянина в діяльності правоохоронних органів останнім часом викликає серйозні занепокоєння як у громадськості, так і в міжнародних експертів. Щоб зрозуміти, наскільки дана проблема є серйозною і яким чином вона впливає на імідж нашої держави на світовій арені, варто звернутись до результатів соціологічного дослідження, яке було проведено в Україні за ініціативою міжнародної недержавної організації Amnesty International, про яку ми вже неодноразово згадували вище. Зокрема, за її підрахунками, кожен третій українець прямо чи опосередковано стикався із катуваннями з боку правоохоронних органів [25].

Про наявність серйозних проблем у сфері захисту прав і свобод громадян свідчить також збільшення кількості рішень Європейського суду з прав людини, якими фактично підтверджуються факти катувань та жорстокого поводження із затриманими, вчинені співробітниками правоохоронних органів [42].

Викладене вище ще раз підтверджує висловлену нами тезу з приводу того, що сьогодні як ніколи раніше громадяни України потребують особливого захисту від неправомірних дій правоохоронців. І забезпечити такий захист спроможна лише принципово нова, максимально незалежна у своїй діяльності правоохоронна структура, а саме – ДБР.

Вище ми проаналізували далеко не всі причини та умови, які активізували процес створення ДБР. Водночас, їх цілком достатньо для того, щоб зробити один важливий для практичного застосування висновок: *створення ДБР, як принципово нового елемента правоохоронної системи, має вагоме соціальне та правове значення для нашої держави, оскільки свідчить про прагнення встановити соціальну справедливість у суспільстві, знизити рівень корупції та білокомірцевої злочинності, зробити діяльність органів державної влади відкритою і прозорою, зміцнити гарантії забезпечення прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з правоохоронними органами тощо.*

1.2. Генезис виникнення та становлення Державного бюро розслідувань як повноцінного елемента національної правоохоронної системи

Проаналізувавши наукову літературу, а також численні публікації в ЗМІ, ми помітили, що створення ДБР у суспільній свідомості зазвичай асоціюється або із прийняттям Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 р., або із прийняттям нової редакції КПК України. Але слід відзначити помилковість таких уявлень і відмітити, що процес створення ДБР розпочався набагато раніше, і пройшов більш тривалий, з неочікуваними поворотами, шлях. Проведене нами дослідження дозволило виділити в його рамках п'ять *самостійних етапів* [66, с. 30].

1. Зародження ідеї та закладення фундаменту для створення ДБР (1991-1996 рр). Як нам вдалося з'ясувати, необхідність створення єдиного органу, який би виконував функцію досудового розслідування найбільш складних і резонансних злочинів, була усвідомлена в Україні досить давно – ще з моменту проголошення незалежності та розбудови демократичних правових інститутів. Так, перші згадки про необхідність реформування слідчих підрозділів можна знайти ще в Концепції судово-правової реформи, яка була затверджена ВРУ 28.04.1992 р. [129]. В Розділ Концепції, серед іншого, передбачав прийняття державної програми реформування слідчих органів, закріплення реальної процесуальної самостійності слідчого, створення єдиного слідчого апарату, відповідну спеціалізацію слідчих та інші заходи, спрямовані на удосконалення організації та діяльності органів розслідування.

Суттєвим недоліком Концепції судово-правової реформи було те, що вона прямо не вказувала на необхідність створення ДБР як незалежного і самостійного елемента системи органів досудового розслідування. Однак, невдовзі даний недолік було усунуто. Так, в 1995 р., взявши курс на вступ до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов'язання створити новий незалежний, прозорий і ефективний правоохоронний орган із широкими слідчими

повноваженнями у сфері протидії злочинам, що вчинені високопосадовцями. При цьому передбачалось, що такий орган буде сформовано менше ніж за рік, за умови підтримки громадськості та міжнародних партнерів і без будь-якого втручання з боку політичних організацій і партій.

Слід зазначити, що в зазначені терміни ДБР так і не було створено. Водночас, правове підґрунтя для його діяльності було закладено на найвищому рівні – в Конституції України. Зокрема, в Перехідних положеннях Конституції було прописано тимчасовий характер функцій попереднього слідства прокуратури, передбачено формування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування [44].

Таким чином, в аналізований період ідея створення ДБР набула чітких обрисів, а з прийняттям Конституції України – також і законодавче закріплення.

2. Спроби реалізувати ідею створення ДБР (1996-1999 рр). Після прийняття Конституції України розпочався новий етап становлення ДБР, який характеризується численними спробами втілити в життя конституційні положення та реалізувати на практиці різноманітні організаційно-правові моделі функціонування ДБР. Зокрема, розглядались варіанти створення Національного бюро розслідувань, Національної служби розслідувань, Національного бюро антикорупційних розслідувань тощо. Проте більшість із них так і залишилось на рівні теоретичних розробок та законопроектної роботи.

Перші кроки на шляху до створення дійсно незалежного слідчого органу, покликаного здійснювати розслідування найбільш резонансних злочинів, були зроблені другим Президентом України – Л.Д. Кучмою. Зокрема, ще в 1995 р. за його розпорядженням створено Робочу групу, результати діяльності якої були втілені в Указі Президента України «Про Національне бюро розслідувань України» від 24.04.1997 р. № 371 [141]. Згідно даного Указу, Національне бюро розслідувань (далі – НБР) створювалось з метою «зміцнення національної безпеки держави, забезпечення належного захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, посилення боротьби зі злочинністю, особливо з

її організованими формами» [141]. Передбачалось, що НБР проводитиме відповідно до законодавства України досудове слідство та оперативно-розшукові заходи в особливо складних кримінальних справах про злочини, які становлять підвищену суспільну небезпеку, а також проводитиме інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення і усунення причин та умов, що сприяють корупції та вчиненню інших небезпечних злочинів [13, с. 22], прогнозуватиме динаміку злочинності в суспільстві [141]. Таким чином, є всі підстави стверджувати, що за своїми завданнями та цільовою спрямованістю НБР є ідеологічним попередником сучасного ДБР.

З метою організаційного забезпечення роботи Директора НБР та виконання ст. 10 Указу № 371, Кабінетом Міністрів України 27.08.1997 р. було прийнято Постанову № 932 «Про організаційне забезпечення роботи Директора Національного бюро розслідувань», якою на період до завершення формування апарату НБР було створено Службу Директора НБР, керівником якої призначено В.С. Устименка [144]. Також, для НБР було виділено службове приміщення.

Нажаль, новостворене НБР проіснувало не довго і фактично так і не розпочало свою діяльність. Річ у тім, що вже 6.07.1998 р. КСУ своїм рішенням № 10-РП/98 визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі положення Указу № 371, а саме: щодо визначення організаційної структури НБР; щодо визначення порядку затвердження структури, граничної чисельності працівників і штатного розпису НБР та затвердження Положення про НБР; щодо визначення підпорядкованості Директора НБР, порядку призначення на посади та звільнення з посад першого заступника і заступників Директора НБР, призначення на посади та звільнення з посад начальників регіональних бюро розслідувань [176]. У зв'язку з таким рішенням КСУ, Президент України 23.07.1998 р. своїм указом затверджує нову редакцію положення про НБР [106], у якій намагається ліквідувати всі виявлені прогалини та суперечності.

Однак, неясність адміністративно-правового забезпечення діяльності НБР, неспроможність ВРУ та КМУ затвердити відповідні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють найбільш важливі аспекти його діяльності, а також відсутність вагомих результатів роботи, поставили під сумнів доцільність подальшого функціонування НБР. І вже 15.12.1999 р. Указом Президента України № 1573/99 «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» цей орган було остаточно ліквідовано (абзац пункту «б» статті 1 Указу [127]) [10, с. 34].

Підсумовуючи викладене, ми можемо зробити висновок, що в аналізований період наша влада була ще не готова до створення дійсно неупередженого, процесуально незалежного, професійного правоохоронного органу для боротьби зі злочинами високопосадовців, суддів та правоохоронців. Запити суспільства з даного питання відверто ігнорувались, а рекомендації міжнародних експертів виконувались лише формально.

3. Уточнення концепції створення ДБР (1999-2012 рр). Після ліквідації НБР робота над створенням організаційно відокремленого органу для розслідування найбільш складних кримінальних справ, не припинилась. Значна завантаженість органів досудового слідства, велика кількість незакінчених розслідувань особливо резонансних справ, тиск на слідство та інші негативні фактори підтримували ідею створення НБР в актуальному стані ще досить тривалий час. Так, беручи до уваги позитивний зарубіжний досвід у сфері розслідування особливо складних справ (переважно США, де функціонує Федеральне бюро розслідувань (далі – ФБР)), на розгляд ВРУ регулярно виносились законопроекти, якими передбачалось утворення НБР. Загалом, за період з 1998 до 2003 р. у ВРУ було зареєстровано аж 7 таких законопроектів:

1) Проект Закону України «Про Національне бюро розслідувань України» від 26.11.1998 р. № 2266 – внесений на розгляд ВРУ другим Президентом України Л.Д. Кучмою. Даний законопроект не розглядався, оскільки не був підтриманий профільним Комітетом ВРУ [134].

2) Проект Закону України «Про Національне бюро розслідувань України» від 19.10.1999 р. № 4126 – внесений на розгляд ВРУ народними депутатами Жиром О.О., Королем В.М., Івановим С.А. Даний законопроект не розглядався і лише був включений в таблицю поправок [135].

3) Проект Закону України «Про Національне бюро розслідувань України» від 21.10.1999 р. № 4126-2 – внесений на розгляд ВРУ народним депутатом Кармазіном Ю.А. Даний законопроект також не розглядався і лише був включений в таблицю поправок [136].

4) Проект Закону України «Про Національне бюро розслідувань України» від 24.11.1999 р. № 4126-3 – внесений на розгляд ВРУ народним депутатом Литваком С.А. Даний законопроект не розглядався і лише був включений в таблицю поправок [137].

5) Проект Закону України «Про Національне бюро розслідувань України» від 12.06.2000 р. № 2266-д – внесений на розгляд ВРУ народними депутатами Кармазіном Ю.А., Жиром О.О., Королем В.М., Івановим С.А., Литваком С.А. Даний законопроект не розглядався, лише було вручено подання Комітету про розгляд [138].

6) Проект Закону України «Про Національне бюро розслідувань України» від 04.09.2001 р. № 4126-5 – внесений на розгляд ВРУ народними депутатами Коліушком І.Б. та Шишкіним В.І. Даний законопроект не розглядався, було вручено подання Комітету про відхилення [139].

7) Проект Закону України «Про Національне бюро розслідувань України» від 18.11.2003 р. № 4387 – внесений на розгляд ВРУ народним депутатом Самофаловим Г.Г. Даний законопроект був включений до порядку денного ВРУ, однак потім знятий з розгляду [140].

Проаналізувавши зміст наведених законопроектів, а також результати їх розгляду у ВРУ, ми можемо зробити однозначний висновок, що ані науковці, які залучались до їх підготовки, ані фахівці-практики, які брали участь в їх експертній оцінці, ані парламентарі, які здійснювали їх розгляд, не мали спільного уявлення про завдання та основне призначення НБР. Перші

намагались реалізувати суспільний запит на створення дійсно дієвого інструменту протидії злочинам високопосадовців; другі – прагнули створити високопрофесійний, ефективний, прогресивний орган із надзвичайно широкими слідчими та оперативно-розшуковими повноваженнями; треті – опікувались тим, щоб зберегти важелі впливу на даний орган, тим самим убезпечивши себе від надмірного втручання і тиску.

Очевидно, що в зазначених умовах питання відновлення діяльності НБР з кожним роком поступово втрачало свою актуальність. І лише в 2005 р. третій Президент України В. Ющенко, усвідомлюючи роль даного інституту в євроінтеграційних процесах, відразу ж після свого обрання спробував активізувати законопроектну роботу з метою формування необхідного законодавчого підґрунтя для функціонування НБР. З цією метою ним було створено Робочу групу з розроблення концепції утворення та організації діяльності НБР (Розпорядження Президента України від 15.03.2005 р. № 782 [155]), а також Міжвідомчу комісію з питань реформування правоохоронних органів (Указ Президента України від 23.05.2005 р. № 834 [157]). Останню, до-речі, очолював чинний на той час Секретар РНБО – П.О. Порошенко [48, с. 53].

Нажаль, жодна із цих інституцій так і не спромоглася виробити повноцінну концепцію створення НБР, а також не ініціювала прийняття відповідних законопроектів, що регулюють його діяльність. Саме через відсутність дієвих результатів в роботі, невдовзі вони обидві були ліквідовані: Міжвідомча комісія – 03.05.2006 р. (Указ Президента України № 340/2006 [117]), Робоча група – 6.08.2008 р. (Указ Президента України № 693/2008 [130]).

З часом, ідея створення НБР перестала бути актуальною і для третього Президента України В. Ющенка. Яскравим свідченням цього є зміст Концепції реформування кримінальної юстиції України, яка була ним затверджена 8.04.2008 р. [154]. Зокрема, Концепція передбачала, що в результаті реформування системи органів кримінальної юстиції досудове слідство мало

бути покладене на національну поліцію, фінансову поліцію, військову поліцію, слідчий підрозділ СБУ, а також на спеціально утворений орган досудового розслідування корупційних правопорушень (антикорупційний орган). Крім того, передбачалось, що за прокуратурою залишатимуться повноваження щодо проведення досудового розслідування у виняткових випадках, спеціально визначених законом [154]. Як бачимо, для НБР (ДБР) не знайшлося місця в системі органів досудового розслідування. Також, було проігноровано вимоги Перехідних положень Конституції України, які передбачали передачу функцій досудового розслідування від прокуратури до НБР (ДБР).

Таким чином, підсумовуючи викладене є всі підстави стверджувати, що в аналізований період ідея створення НБР відійшла на другий план і перестала бути в центрі правових та соціально-політичних дискусій.

4. Законодавче оформлення створення ДБР (2012-2015 рр). В аналізований період, після майже десятирічного затишшя, ідея створення спеціалізованого органу, уповноваженого здійснювати досудове розслідування кримінальних протиправних діянь, вчинених високопосадовцями, нарешті отримала офіційне визнання та відповідне законодавче оформлення. Більшість науковців цілком правомірно пов'язують дану подію із ухваленням нової редакції КПК України [73; 48, с. 53], п. «г» ч. 1 якого відносить ДБР до системи органів досудового розслідування, а ч. 4 ст 216 – визначає злочини, які йому підслідні [47].

Прийняття КПК стало черговим поштовхом до активізації роботи над створенням законодавчих засад організації та функціонування ДБР. При цьому КПК не лише окреслює місце і повноваження ДБР в системі органів досудового розслідування, але також і визначає гранично допустимі терміни його створення. Зокрема, згідно абз. 2 ч. 1 Прикінцевих положень КПК України, ДБР має розпочати свою діяльність «не пізніше п'яти років з дня набрання чинності цим Кодексом» [47], тобто не пізніше 20.11. 2017 р.

Саме з моменту прийняття КПК України розпочалася активна законодавча робота над створенням ДБР. При цьому, враховуючи особливе

місце ДБР в системі правоохоронних органів, а також його важливу роль в боротьбі з корупцією у вищих ешелонах влади, процес його створення із самого початку привертав до себе увагу не лише вітчизняних науковців і політиків, але й міжнародних експертів. Останні, до-речі, здійснювали також і фінансову підтримку законодавчих розробок. Для прикладу можна навести проект Ради Європи «Підтримка кримінальної юстиції», який був започаткований в 2013 р. і мав тривати 2,5 роки за фінансової підтримки уряду Данії [20, с. 116]. Основною метою проекту було надання експертної правової допомоги під час розробки нормативно-правового забезпечення ДБР, реформування прокуратури та подальшого впровадження вимог нового КПК України. За процесом створення ДБР також спостерігали експерти міжнародної правозахисної організації Amnesty International, які у квітні 2013 р. офіційно закликали Україну прискорити процес створення ДБР [209, с. 239]. А ще через місяць головний орган Ради Європи з антикорупційного моніторингу – «Група держав проти корупції», оцінюючи ефективність проведених в Україні реформ у своєму звіті відзначила невиконання Україною першого пункту переліку рекомендацій РЄ – створення незалежного органу з нагляду за реалізацією національної антикорупційної стратегії [31].

Майже через два роки після набрання чинності КПК України, його положення щодо створення ДБР були продубльовані також і в новій редакції Закону України «Про прокуратуру», яка була прийнята 14.10.2014 р. [153]. Зокрема, п. 4 Перехідних положень обмежував право слідчих органів прокуратури здійснювати досудове розслідування у визначеному КПК України порядку до початку діяльності ДБР, але не довше, ніж п'ять років після набрання чинності КПК України [153].

Таким чином, до початку функціонування ДБР залишалось менше 3-х років, а законодавче підґрунтя для його створення все ще не було ухвалене. Розуміючи негативні наслідки провалу судово-правової реформи, а також усвідомлюючи всю важливість створення ДБР в рамках активізації євроінтеграційних процесів, парламентські партії ВРУ VIII скликання в Угоді

про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» взяли на себе зобов'язання щодо створення ДБР. Зокрема, в п. 3 V Розділу Угоди (Реформа системи органів правопорядку) було передбачено утворення ДБР як органу, що реалізує державну політику у сфері протидії корупції (окрім питань, що належать до відання НАБУ) та у сфері протидії організований злочинності, з правом досудового розслідування злочинів у зазначених сферах, а також досудового розслідування особливо тяжких злочинів та злочинів, вчинених працівниками органів правопорядку. Також, до повноважень ДБР мали перейти слідчі функції органів прокуратури і частково СБУ [199].

Варто відмітити, що на відміну від Парламенту, п'ятий Президент України П. Порошенко мав дещо інші погляди на «європейські стандарти в правоохоронній сфері». Ці погляди знайшли своє офіційне закріплення в Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки, яка була схвалена Указом Президента України від 20.05.2015 р. № 276/2015 [159]. До слова, зазначена Стратегія не містила жодної згадки про ДБР як про повноцінний елемент сучасної, європейської, демократичної системи органів правопорядку. Більше того, вона передбачала збереження за прокуратурою функцій досудового розслідування. Так, в п. 5.8 Стратегії зазначалось, що з метою «приведення повноважень та діяльності органів прокуратури до європейських стандартів» необхідно забезпечити належний баланс «між *слідчими функціями органів прокуратури* та інших правоохоронних органів» [159]. Цілком прогнозовано, що такий підхід викликав численні негативні відгуки як серед вітчизняних правозахисників, так і серед міжнародних експертів.

Однак, під натиском громадськості, вітчизняних правозахисних організацій та численних міжнародних інституцій, 12.11.2015 р. Парламент все ж таки приймає, а Президент України підписує Закон України «Про державне бюро розслідувань» (далі – Закон про ДБР) [108]. Саме з цього моменту бере свій початок новий етап історії функціонування ДБР України.

Цікаво, що прийняттю Закону про ДБР передувала тривала і кропітка законопроектна робота. Так, ще 1.08.2013 р. у ВРУ було зареєстровано Проект Закону України «Про державне бюро розслідувань» під № 3042 (автори: народні депутати України А.А. Кожем'якін, М.П. Паламарчук та Г.А. Васильєв) [109]. Серед іншого, законопроектом (у доопрацьованому варіанті) передбачалось, що основною метою діяльності ДБР стане «створення організаційно-правових засад запобігання і протидії корупції серед вищих посадових осіб держави, суддів і прокурорів, запобігання корупції під час формування парламенту і недопущення зрощення бізнесу та політики, а також належне розслідування злочинів катування і пов'язаних з ними злочинів». Реалізація зазначеної мети передбачала наділення ДБР такими функціями: участь у формуванні та реалізації єдиної державної антикорупційної політики; державний контроль за виконанням антикорупційного законодавства державними органами, їх посадовими особами; координація реалізації органами виконавчої влади антикорупційної стратегії, а також виконання державної програми запобігання і протидії корупції; здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, вчинені вищими посадовими особами держави, а також суддями і прокурорами; здійснення досудового розслідування кримінальних корупційних правопорушень і кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією, вчинених вищими посадовими особами держави, суддями і прокурорами, а також злочинів катування і пов'язаних з ними злочинів, вчинених працівниками правоохоронних органів; здійснення оперативно-розшукової діяльності у межах, визначених Проектом [92].

Слід зазначити, що аналізований законопроект отримав негативну оцінку Головного науково-експертного управління, який у своєму висновку вказав на його недосконалість і необхідність подальшого доопрацювання. Зрештою, 3.06.2014 р. законопроект було знято з розгляду.

Однак, уже 12.02.2015 р. в Парламенті було зареєстровано новий Проект Закону України «Про державне бюро розслідувань» за № 2114 (автори: народні

депутати України А.А. Кожем'якін, М.П. Паламарчук, В.М. Король та інші) [110], який, по-суті, є доопрацьованим варіантом попереднього законопроекту № 3042. У ньому було враховано пропозиції та зауваження, отримані від прокуратури, правоохоронних і судових органів, юридичних вузів та наукових установ, правозахисних та інших, в тому числі, міжнародних організацій. 21.05.2015 р. цей законопроект пройшов перше читання, а вже 12.11.2015 р. його було прийнято у цілому.

Прийняття Закону про ДБР суттєво наблизило нас до європейських практик розслідування найбільш складних і резонансних злочинів. Водночас, одного лише Закону було явно недостатньо для того, щоб запустити механізм створення ДБР. Тим більше, що сам Закон виявився далеким від досконалості і перші ж спроби реалізувати його положення на практиці наštтовхнулися на численні юридичні перепони і колізії (більш детально про це мова піде нижче). З метою їх усунення та врегулювання проблемних питань, до Закону вносились численні поправки. Загалом, за менш ніж 4 роки зміни до Закону про ДБР вносились 11 разів, що свідчить про поспіх та недостатню якість законопроектної роботи.

Таким чином, підсумовуючи викладене вище, можна зробити висновок, що особливістю даного історичного етапу становлення ДБР є неузгодженість і непослідовність дій різноманітних суб'єктів нормотворчості, а також поспіх у розробці та ухваленні нормативно-правових актів, які є фундаментом його діяльності. Саме це, на нашу думку, є основною причиною затягування процесу формування правового підґрунтя для створення ДБР та відтермінування початку його фактичного функціонування.

5. Початок функціонування ДБР (2016 р. – по теперішній час). Даний історичний період становлення ДБР бере свій початок 1.03. 2016 р. Саме тоді, згідно абз. 1 Прикінцевих та перехідних положень Закону про ДБР, він повинен набрати чинності [109]. І хоча, згідно логіки законодавця, ДБР мав бути створений набагато раніше («Цей Закон набирає чинності з дня утворення Кабміном ДБР, але не пізніше 1.03.2016 р [108]), однак Кабмін лише в останній

день (тобто 29.02.2016 р.) спромігся прийняти Постанову № 127 «Про утворення Державного бюро розслідувань» [160].

Закон і Постанова – це основоположні нормативно-правові акти, в яких були закріплені загальні правові засади організації та діяльності ДБР. Водночас, їх прийняття є лише першим кроком на довгому шляху створення нової правоохоронної інституції. Необхідно було врегулювати ще цілу низку питань, пов'язаних із матеріально-технічним, ресурсним, фінансовим, інформаційним та іншим забезпеченням діяльності ДБР; призначити його керівний склад; укомплектувати всі підрозділи висококваліфікованими працівниками тощо. Однак, уже на етапі конкурсного відбору очільника ДБР виникли труднощі, які розтягнули цей процес більш як на три роки.

Так, з метою призначення керівника ДБР, у відповідності до ст. 11 Закону, було створено Конкурсну комісію. До її складу увійшли народні депутати України, урядовці, юристи та науковці. Було оголошено конкурс, кандидати подавали заявки та інші необхідні документи. Однак, коли справа дійшла до тестування кандидатів на поліграфі, процес конкурсного відбору очільника ДБР завис у повітрі. Річ у тім, що нормативно неврегульованими залишалась ціла низка питань, пов'язаних із фінансовим та організаційним забезпеченням процедури психофізіологічного дослідження кандидатів із застосуванням поліграфа. Дане питання вдалося врегулювати лише 11.05.2017 р. після затвердження КМУ відповідної Постанови № 449 [125]. Однак, навіть після цього конкурсній комісії знадобилась ще майже пів року для того, аби нарешті обрати єдиного кандидата на посаду керівника ДБР. Ним став Р. Труба, якого 22.11.2017 р. Президент України своїм Указом № 386/2017 офіційно призначив першим директором ДБР [150].

Як бачимо, у відведений Перехідними положеннями КПК України строк (тобто не пізніше 20.11. 2017 р.), ДБР так і не розпочало свою діяльність. За цей час вдалося лише призначити очільника ДБР, і то, із суттєвими затримками та внутрішніми конфліктами. Попереду ще був кропіткий процес кадрового забезпечення ДБР, формування його структури, а також нормативно-правового

врегулювання організації й діяльності окремих його підрозділів. З цією метою і КМУ, і Президентом України, і безпосередньо ДБР було прийнято не один десяток нормативно-правових актів; проведено не одне засідання конкурсних комісій. Водночас, незважаючи на активну нормотворчу роботу, на сьогодні неврегульованими залишається ще дуже велике коло питань, які торкаються найрізноманітніших сторін діяльності ДБР (більш детально аналіз цих нормативно-правових актів буде здійснено в наступних підрозділах дисертації). Також, не укомплектовано більшість посад як в центральному апараті ДБР, так і в його територіальних підрозділах. Однак, незважаючи на всі труднощі кадрового та нормативно-правового забезпечення, ДБР поступово входить в національну систему правоохоронних органів, займаючи в ній дійсно особливе, виняткове місце.

Таким чином, слід підсумувати, що аналізований період характеризується активізацією процесу фактичного створення ДБР. І хоча він ще триває, однак уже зараз із негативного боку слід відмітити численні прорахунки та недоліки, які були допущені на етапі формування концепції створення ДБР. Саме вони стали причиною того, що ДБР так і не розпочало свою діяльність у визначені КПК терміни.

Отже, відсутність належного нормативно-правового регулювання, численні законодавчі колізії та прогалини, бюрократизм і тяганина – це далеко не повний перелік причин, які продовжують гальмувати повноцінний розвиток ДБР і сьогодні.

1.3. Поняття та ознаки Державного бюро розслідувань як державного правоохоронного органу

З'ясування місця і ролі ДБР в національній правоохоронній системі неможливе без аналізу особливостей його адміністративно-правового статусу як державного правоохоронного органу. У свою чергу, для цього необхідно бодай коротко проаналізувати *загальноприйняті теоретичні уявлення про*

сутність і зміст правоохоронної функції держави, а також про основні ознаки органів, що здійснюють її реалізацію.

У найбільш узагальненому розумінні функції держави визначаються як основні напрями діяльності держави, які обумовлені її завданнями та цілями і характеризують її сутність [200, с. 31]. Оскільки на сучасну державу сьогодні покладається реалізація безлічі завдань у різних сферах суспільного життя, її функції теж досить різноманітні. Для зручності аналізу в науковій теорії вони диференціюються за багатьма критеріями: за способами і засобами реалізації, за суб'єктами та об'єктами, за часовими і просторовими рамками, за соціальним призначенням тощо. Нажаль, обмежений обсяг дослідження не дозволяє нам детально проаналізувати усю різноманітність наукових поглядів на зміст функцій держави та їх класифікацію, тим більше, що це виходить за рамки предмета нашого дослідження. У зв'язку з цим, пропонуємо лише тезисно розглянути найбільш поширені погляди на місце правоохоронної функції в системі функцій сучасної держави.

Відразу ж зауважимо, що на сьогодні серед науковців відсутня однастайність поглядів на *місце та роль правоохоронної функції в системі функцій держави*. Детально проаналізувавши сучасну юридичну літературу ми прийшли до висновку, що *всі наукові підходи до вирішення даного питання можна об'єднати у чотири великі групи* [58, с. 100].

Перша група науковців *заперечує доцільність виокремлення правоохоронної функції в якості самостійної функції держави*. Звісно, всі вони погоджуються із тим, що на сучасному етапі розвитку держави вона неодмінно повинна забезпечувати охорону прав і свобод людини і громадянина. Водночас, на їх думку, така «охорона» здійснюється не відокремлено, а в рамках інших напрямів діяльності держави, тобто «функцією» держави в чистому вигляді бути не може.

Найбільш типовим представником даної групи є В.С. Афанасьєв. Так, виділяючи економічну, політичну, соціальну та ідеологічну функції держави, автор в їх межах визначає окремі правоохоронні напрями діяльності держави:

«охорона існуючих форм власності», «забезпечення державної та громадської безпеки», «охорона суверенітету від зовнішніх посягань», «охорона прав і свобод населення» тощо [193, с. 369]. Схожу точку зору висловлює також Л.І. Каск. Зокрема, він зазначає, що «охорону правопорядку ні в цілому, ні тим більше частково не можна розглядати як самостійну функцію держави», оскільки вона, з одного боку, є «результатом законодавчої форми діяльності держави», а з іншого, – є «важливим засобом здійснення всіх (хоча і в різній мірі) функцій держави» [37, с. 45]. Заперечує доцільність віднесення правоохоронної функції до функцій держави також М.І. Байтін. На його думку «правоохоронна діяльність» є не функцією держави, а лише однією з «правових форм» її здійснення [77, с. 350].

Ми не можемо погодитись із наведеним підходом і вважаємо його таким, що суперечить загальноприйнятим уявленням про функціональну спрямованість держави. Зокрема, теоретично необґрунтованим видається порівняння правоохоронної функції держави із правоохоронною діяльністю держави, а також із основними гілками державної влади, оскільки в даному випадку мова йде про абсолютно різні правові категорії.

Друга група науковців хоч і не виділяє окремо правоохоронну функцію держави, однак розглядає її як складовий елемент системи більш високого порядку. Такий підхід найбільш широко представлений в навчальних посібниках і підручниках з теорії держави та права, а також у деяких дослідженнях зарубіжних і вітчизняних науковців.

Так, наприклад, найбільш часто правоохоронну функцію розглядають у складі функції «захисту правопорядку, законності, охорони прав і свобод громадян» [81], або ж, що є по-суті тотожним, функції «охорони прав і свобод громадян, забезпечення законності, правопорядку» [70, с. 53; 39, с. 71]. Також, її розглядають як складову функції «охорони правопорядку і зміцнення законності» [81], функції «охорони правопорядку, інтересів суспільства, прав і свобод громадян» [81], функції «охорони правопорядку та охорони існуючих форм власності» [192, с. 146], функції «охорони прав і свобод громадян, усіх

форм власності» [81], або ж функції «охорони правопорядку, власності, прав і свобод громадян» [191, с. 285]. Іноді, її розглядають як складову не однієї, а відразу кількох функцій, зокрема функції охорони прав і свобод людини та громадянина» та функції «забезпечення режиму законності і правопорядку» [28, с. 76], або ж функції «захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення законності і правопорядку» та функції «підтримки світового порядку» [81] тощо.

Наведений підхід до розуміння правоохоронної функції держави ми теж вважаємо неприйнятним. На нашу думку, ця функція є самодостатньою функцією держави, а тому її включення до складу інших державних функцій, так само як і розпорошення її змісту між кількома іншими функціями держави є необґрунтованим.

Третя група науковців фактично розглядає правоохоронну функцію в якості самостійної функції держави, однак пропонує використовувати для її позначення іншу назву. Представники зазначеного підходу вважають, що термін «правоохоронна» функція не відображає усю різноманітність суспільних відносин, які охоплюються даним напрямом діяльності держави. А тому, пропонують використовувати більш «влучні», «ємні», «доречніші» назви.

Так, наприклад, В.М. Хропанюк для позначення «діяльності держави, спрямованої на забезпечення точного й повного здійснення її законодавчих розпоряджень усіма учасниками суспільних відносин» пропонує використовувати назву «функція охорони правопорядку» [204, с. 159]. І.І. Мушкет та Є.Б. Хохлов в системі функцій держави теж виокремлюють «функцію охорони правопорядку», однак відносять її до «формальних функцій держави» розглядаючи як «матеріальну функцію держави, що реалізується в межах законотворчої, адміністративної та судової діяльності» [71, с. 31].

В сучасній науковій літературі можна знайти ще безліч підходів до виокремлення функцій, які є тотожними правоохоронній. Зокрема, вчені найбільш часто виділяють «функцію забезпечення безпеки держави» [172,

с. 155], «правозахисну функцію» [74, с. 259] або ж «охоронну функцію» [206, с. 133].

Як нам вдалося з'ясувати, поява різноманітних назв правоохоронної функції держави обумовлена намаганнями науковців надати своїм дослідженням певну ступінь наукової новизни, оскільки жоден із них не навів достатніх аргументів, які свідчать про доцільність відмови від використання традиційної назви. І хоча в кожному з проаналізованих підходів є раціональна складова, однак ми все ж таки вважаємо більш доцільним використання саме терміну «правоохоронна функція держави» для позначення всіх завдань і напрямів діяльності держави в сфері охорони прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, забезпечення безпеки, законності і правопорядку тощо. Як нами буде доведено нижче, за своїм змістом ця категорія є досить ємною і такою, що включає в себе всі перераховані вище напрями діяльності держави правоохоронної спрямованості.

Четверта група представлена найбільш широко. До неї увійшли науковці, на думку яких *правоохоронна функція є самостійною функцією держави*. Такий підхід сьогодні отримав цілком заслужене визнання **і саме його ми вважаємо найбільш обґрунтованим**.

Однак, дослідивши наукову літературу, ми помітили, що не зважаючи на концептуальну єдність поглядів на місце правоохоронної функції в системі функцій сучасної держави, щодо решти питань погляди науковців різняться. Зокрема, найбільше суперечок і дискусій точиться довкола **визначення поняття правоохоронної функції держави, розуміння її ознак, а також з'ясування органів, уповноважених на її реалізацію**. Зважаючи на обмежений обсяг нашого дослідження, перші два суперечливі моменти будуть розглянуті нами тезисно, а на третьому, який безпосередньо торкається предмета нашого дослідження, пропонуємо зупинитись більш детально.

Проаналізувавши юридичну літературу, ми зустріли надзвичайно велику кількість різноманітних визначень правоохоронної функції держави. Оскільки їх детальна характеристика потребує окремого наукового дослідження, нижче

наведемо лише декілька найбільш поширених підходів до розуміння даної категорії.

На думку О.Ф. Скакун під правоохоронною функцією держави необхідно розуміти «забезпечення охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності і правопорядку, навколишнього природного середовища, всіх суспільних відносин, які встановлені і регулюються правом» [169, с. 52]. І.В. Сажнев дещо розширює наведену дефініцію і визначає правоохоронну функцію як «напрямок діяльності держави, у якому виражається її сутність на певному історичному етапі, і який спрямований на виконання основних завдань у сфері забезпечення охорони конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності й правопорядку, усіх суспільних відносин, врегульованих правом» [166, с. 73]. На нашу думку, в наведених визначеннях не розкривається в повній мірі вся сутність правоохоронної функції сучасної держави. Так, деякі напрями правоохоронної діяльності у них надмірно деталізуються (наприклад, охорона навколишнього природного середовища), а деякі, навпаки, подаються занадто спрощено (наприклад, охорона усіх суспільних відносин, врегульованих правом).

Занадто «узагальнене» визначення правоохоронної функції держави формулює у своєму дисертаційному дослідженні також Й.І. Горінецький. Зокрема, він визначає її як «самостійний і пріоритетний напрям державної діяльності, котрий за допомогою юридичних засобів здійснюється для досягнення такого соціального ефекту, як захист права загалом, основ конституційного ладу, в тому числі прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина та інших об'єктів, зміцнення законності і правопорядку, і одночасно виступає правовою формою досягнення інших цілей суспільства і держави» [21, с. 8]. Окрім надмірно узагальненого трактування соціального призначення правоохоронної функції держави, автор, на наш погляд, допускає ще одну грубу помилку: необґрунтовано ототожнює «функції» держави із «правовими формами» їх реалізації.

Ще більш «широке» тлумачення правоохоронної функції держави обґрунтовує В.І. Осадчий. Зокрема, він визначає її як «гарантування функціонування суспільних відносин, урегульованих правом» [82, с. 71]. Необґрунтованим видається сам підхід автора до визначення функцій держави як «гарантування». Як відомо, під «функціями держави» у найбільш загальному значенні необхідно розуміти «основні напрями» її діяльності, тоді як гарантії – це певні умови, які забезпечують успіх у досягненні певної мети.

На відміну від «широкого», в науковій літературі можна зустріти і занадто «вузьке» тлумачення функцій держави. Типовим прикладом такого підходу є дефініція, сформульована І. Лавринчуком. Зокрема, під функціями держави він пропонує розуміти «охорону кожного члена суспільства від несправедливого поводження з боку інших осіб» [50, с. 100]. Очевидно, що таке розуміння правоохоронної функції не розкриває в повній мірі її справжню сутність і залишає поза увагою дійсно важливі напрями діяльності держави в правоохоронній сфері. Це ж саме зауваження можна зробити також і щодо визначення, сформульованого П. Рабіновичем. Так, охоронна функція держави, на його думку, являє собою «охорону і захист державно-конституційного ладу, законності та правопорядку» [164, с. 48].

Деякі науковці, формулюючи дефініцію правоохоронної функції держави, намагаються уникати деталізації її змісту. Однак, досить часто внаслідок використання такого прийому втрачається справжня сутність досліджуваного поняття. Для прикладу можна навести визначення, яке у своєму дисертаційному дослідженні сформулював П.В. Онопенко. Так, на його думку, правоохоронні функції держави – це «об’єктивно обумовлені її охоронними правовими потребами і сутністю державної влади однорідні, стійкі напрями її діяльності із задоволення цих потреб» [81, с. 59]. Як бачимо, в наведеній вище дефініції основна увага звертається на загальні ознаки, які притаманні всім функціям держави, тоді як характерні ознаки саме правоохоронної функції держави не розкриваються.

Аби не допустити подібних помилок у даному дисертаційному дослідженні, пропонуємо більш детально зупинитись на визначенні *основних рис правоохоронної функції сучасної держави*, які дозволяють зрозуміти її правову природу, а також відмежувати від інших функцій держави.

Як свідчить проведений нами аналіз наукової літератури, на сьогодні вченими обґрунтовано велику кількість підходів до визначення ознак правоохоронної функції держави. Їх узагальнення дозволило нам сформулювати *власний погляд на систему таких ознак*, який є результатом критичного аналізу найбільш популярних точок зору.

Досліджуючи *основні ознаки правоохоронної функції держави*, у першу чергу слід відмітити, що в залежності від свого змісту, їх усі можна диференціювати на дві великі групи: загальні і спеціальні.

До першої групи входять ознаки, що притаманні всім без винятку функціям держави, а саме: 1) це основні напрями діяльності держави, які виражають її сутність і соціальне призначення; 2) це об'єктивно обумовлені напрями діяльності держави, які не залежать від волі та бажання правлячої верхівки; 3) вони мають постійний, стійкий характер і спрямовані на реалізацію завдань, які стоять перед державою на конкретному історичному етапі її розвитку; 4) вони мають належне нормативно-правове регулювання, в першу чергу, в Основному Законі держави; 5) вони реалізуються переважно, в правових формах і за допомогою переважно юридичних засобів тощо.

До другої групи входять ознаки, що дозволяють відмежувати правоохоронну функцію від інших функцій держави та визначають її місце в системі таких функцій. Зокрема, це: 1) наявність специфічної мети: забезпечення законності та правопорядку в державі; 2) особлива сфера реалізації: правоохоронна сфера; 3) специфічний об'єкт впливу: правоохоронні відносини; 4) складна структура таких правовідносин, що дозволяє виділити в їх межах кілька самостійних напрямів реалізації правоохоронної функції: охорона конституційного ладу; забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи; забезпечення безпеки держави; зміцнення законності; забезпечення

правопорядку тощо; 5) широке застосування примусових заходів впливу для досягнення бажаного результату; 6) особлива форма реалізації: правоохоронна діяльність; 7) специфічне коло суб'єктів, які здійснюють таку діяльність: правоохоронні органи.

Оскільки дослідження всіх перерахованих вище ознак виходить за рамки предмета нашого дослідження, нижче пропонуємо зупинитись на характеристиці лише останньої ознаки, адже саме вона має важливе значення для дослідження адміністративно-правового статусу ДБР як правоохоронного органу нашої держави.

Як ми уже зазначали вище, однією із характерних ознак правоохоронної функції держави є наявність специфічного кола суб'єктів, уповноважених на здійснення такої діяльності. В юридичній літературі вони отримали назву «правоохоронних органів держави». І якщо з приводу самої назви особливих дискусій не виникає, то щодо її змістового наповнення суперечки не вщухають і досі. Зокрема, серед науковців й досі не досягнуто принципової єдності поглядів на правову природу «правоохоронних органів», їх співвідношення із такими поняттями, як «правоохоронна система», «система правоохоронних органів». Різними, іноді діаметрально протилежними є також погляди на ознаки та характерні риси правоохоронних органів, їх призначення, основні різновиди та класифікацію тощо.

У першу чергу, таке суперечливе уявлення про правоохоронні органи обумовлене надзвичайною складністю цієї правової категорії, яка є предметом вивчення багатьох суспільно-політичних наук: юриспруденції, політології, соціології, управління, історії тощо. Однак, представники кожної з них досліджують лише окремі аспекти діяльності правоохоронних органів, які безпосередньо охоплюються їх предметом. Негативним наслідком такого однобічного підходу, на думку деяких науковців, є не лише «фрагментарність спеціалізованість і роз'єднаність» наукових уявлень про справжню сутність та соціальне призначення правоохоронних органів як складного державно-правового явища, але також і наявність «прогалин в науковому забезпеченні

правоохоронної діяльності» та «відсутність необхідної скоординованості, сумісності, узгодженості існуючих наукових досліджень» [197, с. 12]. У свою чергу, неузгодженість науково-теоретичних поглядів негативно впливає на правозастосовчу діяльність, обумовлює прийняття суперечливих нормативно-правових актів і постійну зміну векторів реформування правоохоронної системи держави.

Досить рельєфно негативні наслідки відсутності належного науково-теоретичного обґрунтування концепції реформування вітчизняної правоохоронної системи відчуло на собі саме ДБР. Як свідчить історія його становлення, мабуть жоден інший правоохоронний орган не зосереджував на собі настільки суперечливі та неоднозначні погляди з приводу його адміністративно-правового статусу, сфери повноважень і підпорядкованості. Численними дискусіями та суперечками супроводжувався і сам процес створення ДБР, який розпочався понад 20 років тому і наразі ще триває.

У зазначених умовах цілком закономірно виникає необхідність у проведенні більш детального наукового дослідження адміністративно-правового статусу ДБР як особливого елемента національної правоохоронної системи, що включає в себе *з'ясування сутності та змісту поняття «правоохоронні органи держави», а також характеристику ДБР як одного з таких правоохоронних органів* [60, с. 121].

Як свідчить проведене нами дослідження, поняття «правоохоронний орган» («правоохоронні органи») є одним із найбільш вживаних в національному законодавстві. Зокрема, контекстний аналіз законодавчої бази показав, що він зустрічається в тексті більш як 5 тисяч нормативно-правових актів різної юридичної сили. Однак, незважаючи на таку популярність, законодавець й досі не спромігся офіційно закріпити його універсальну дефініцію. Зустрічається цей термін також і в Конституції України. Так, згідно ч. 3 ст. 17 Основного Закону, «Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та *правоохоронні органи держави*, організація і порядок діяльності яких

визначаються законом» [44]. Однак, Конституція прямо не називає жоден державний орган «правоохоронним». Більше того, вона не містить навіть приблизного переліку ознак, за якими той чи інший орган може бути віднесений до правоохоронних. Також, в ній відсутня згадка про правоохоронні функції держави.

Вперше офіційно термін «правоохоронні органи» був закріплений в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 р. Зокрема, ст. 1 початкової редакції Закону до правоохоронних органів відносила «органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [112]. За більш як чверть століття існування Закону, закріплене в ньому визначення правоохоронних органів зазнало деяких змін: замість ОВС з'явилися органи НПУ; замість органів ДПС – органи доходів і зборів; замість органів державної контрольно-ревізійної служби – органи державного фінансового контролю; з переліку правоохоронних органів було виключено митні органи, натомість доповнено органами Військової служби правопорядку у ЗСУ, НАБУ, органами і установами виконання покарань, слідчими ізоляторами [111]. Однак, не зважаючи на всі внесені зміни та доповнення, законодавець так і не спромігся усунути основний недолік даного визначення і зробити його більш універсальним. Та обставина, що у ньому детально перераховуються одні правоохоронні органи, а щодо інших лише зазначається, що вони повинні здійснювати «правозастосовні або правоохоронні функції», стала приводом не тільки для наукових дискусій, але й для неодноразових звернень до КСУ [99; 173; 151; 100; 174].

Наступна спроба законодавця офіційно закріпити визначення «правоохоронних органів» була зроблена в Законах України «Про основи національної безпеки України» та «Про демократичний цивільний контроль над

Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». І хоча обидва Закони були прийняті одночасно – 19.06.2003 р., однак у них були закріплені принципово різні визначення правоохоронних органів. Так, наприклад, ст. 1 першого Закону до правоохоронних органів відносила *«органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій»* [145], а ст. 1 другого Закону – *«державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції»* [107].

Звісно, на відміну від визначення правоохоронних органів, яке було закріплене в Законі 1993 р., наведені вище визначення є більш уніфікованими та універсальними. Водночас, й досі залишається незрозумілою логіка законодавця, який настільки суперечливо підійшов до офіційного закріплення функціональної спрямованості правоохоронних органів. І хоча 08.07.2018 р. обидва Закони втратили чинність [142], однак закріплені в них протиріччя щодо визначення правоохоронних органів понад 15 років були темою багатьох наукових досліджень і політичних дискусій.

Відсутність єдиного тлумачення поняття «правоохоронний орган» у профільних законах негативно позначилось на якості законодавчого регулювання правоохоронної діяльності в цілому, породило цілу низку суперечностей, плутанину та неузгодженість. Так, якщо проаналізувати нормативно-правові акти, у яких визначається адміністративно-правовий статус окремих правоохоронних органів, то можна помітити, що лише в деяких із них міститься пряма вказівка на приналежність того чи іншого органу до правоохоронних. Зокрема, це:

➤ Ст. 1 Закон України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. Цікаво, що в початковій редакції зазначеної статті СБУ визначалась як *«державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України»* [156]. Однак, сучасна редакція Закону визначає СБУ вже як *«державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України»*.

Дослівний аналіз наведеної законодавчої трансформації дає підстави для висновку, що законодавець вбачає суттєву різницю між такими поняттями, як «правоохоронний орган» і «орган з правоохоронними функціями». Звісно, різниця між ними існує. Як нами буде доведено нижче, виконання державним органом правоохоронних функцій є основною ознакою, яка дозволяє віднести його до системи правоохоронних органів держави. Іншими словами, всі правоохоронні органи виконують правоохоронні функції, однак не всі органи, які виконують такі функції, є правоохоронними. Виходячи з викладеного, вважаємо що внісши зміни до ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України», законодавець безпідставно звузив сферу повноважень СБУ.

➤ Ст. 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» від 7.03.2002 р., згідно якої військова служба правопорядку у ЗСУ є *«спеціальним правоохоронним формуванням у складі ЗСУ ...»* [102]. На наш погляд, використання терміну «спеціальне правоохоронне формування» для окреслення адміністративно-правового статусу Військової служби правопорядку у ЗСУ є необґрунтованим, оскільки на сьогодні жоден нормативно-правовий акт не передбачає подібної форми організації діяльності державних інституцій.

➤ Ст. 1 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р., згідно якої НАБУ є *«державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових»* [133]. Це один із небагатьох випадків, коли законодавець, на нашу думку чітко та лаконічно окреслив адміністративно-правовий статус НАБУ, віднісши його до системи правоохоронних органів держави.

➤ Ст. 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» від 3.04.2003 р., згідно якої ДПС є *«правоохоронним органом спеціального призначення ...»* [114]. Аналіз наведеного визначення дає підстави зробити два зауваження. Перше стосується обґрунтованості і

доцільності віднесення ДПС до органів спеціального призначення (більш детально про такий статус мова піде нижче). Друге, – вживання в різних законах різних назв для позначення таких органів: органи охорони державного кордону (в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів») і Державна прикордонна служба (в Законі України «Про Державну прикордонну службу України»). Очевидно, що такий підхід вносить неясність і плутанину при визначенні компетенції та сфери повноважень різних правоохоронних інституцій. До-речі, останнє зауваження в повній мірі стосується також і Державної фіскальної служби України [116], яка в Законі «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» згадується як «органи доходів і зборів» [111].

➤ Ст. 6 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» від 23.06.2005 р., згідно якої ДКВС «здійснює правозастосовні та правоохоронні функції» [113]. Як бачимо, законодавець прямо не називає ДКВС правоохоронним органом, а лише виокремлює зі сфери її повноважень правоохоронні функції. Як ми уже зазначали вище, в даному випадку такий підхід є необґрунтованим, оскільки він не дозволяє в повній мірі розкрити соціальну роль і призначення цього правоохоронного органу. На підтвердження даного висновку можна навести ще один аргумент. Річ у тім, що Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до правоохоронних органів відносить «установи виконання покарань» та «слідчі ізолятори» [111], які, згідно Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», входять до структури ДКВС. Таким чином, всі інші структурні підрозділи ДКВС, в тому числі кримінально-виконавчої інспекції та воєнізовані формування, за логікою законодавця, не можуть бути віднесені до правоохоронних органів, що, на нашу думку, є нелогічним і необґрунтованим. У зв'язку з викладеним, вважаємо, що в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» замість таких правоохоронних органів, як «органи і установи виконання покарань» та «слідчі ізолятори», більш доцільно вживати назву «ДКВС».

➤ Ст. 89 Лісового кодексу України від 21.01.1994 р., згідно якої державна лісова охорона здійснює «охорону і захист лісів на території України» і «має статус правоохоронного органу» [52]. Аналогічне положення продубльоване також і в п. 1 «Положення про державну лісову охорону» [121].

Правоохоронний статус решти органів, які безпосередньо згадуються в ст. 1 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», офіційно не підтверджений, оскільки профільні законодавчі акти, в яких закріплено їх адміністративно-правовий статус, не містять прямої вказівки на їх приналежність до правоохоронних органів держави. Зокрема, це стосується прокуратури [152; 153], НПУ [143] (міліції [131]), Державної фіскальної служби [116], органів державного фінансового контролю [146], а також органів рибоохорони [123]. Натомість, законодавець офіційно відніс до системи правоохоронних органів низку інших державних органів та установ, які в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» навіть не згадуються. І, в першу чергу, це стосується ДБР, яке, згідно ст. 1 Закону, є «центральною виконавчою влади, що здійснює *правоохоронну діяльність ...*» [108].

Окрім Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», система правоохоронних органів держави окреслюється й в інших законодавчих актах. Так, наприклад, в «Положенні про Управління по роботі правоохоронних органів Адміністрації Президента України» до правоохоронних органів було віднесено «органи прокуратури, ОВС, Державний комітет у справах охорони державного кордону України, органи державної податкової служби, митні органи, державну контрольно-ревізійну службу, Державний департамент України з питань виконання покарань» [149]. Водночас, Положення про Головне управління з питань судової реформи, діяльності військових формувань та правоохоронних органів Адміністрації Президента України», яке було прийнято на зміну попереднього положення, зміст терміну «правоохоронні органи» не розкриває і вживає його в

узагальненому значенні [148], у зв'язку з чим важко зрозуміти, про які саме органи державної влади йде мова.

Ми вважаємо, що такий непослідовний та неузгоджений підхід законодавця до нормативно-правового врегулювання системи правоохоронних органів держави є неприйнятним. Він не лише негативно впливає на рівень правової і соціальної захищеності працівників таких органів, але й породжує численні колізії під час застосування положень суміжних нормативно-правових актів. До-речі, аналогічну точку зору висловило також більшість опитаних нами респондентів усіх категорій, а саме: 62 % працівників ДБР, 87 % юристів-правознавців та 52 % пересічних громадян. При цьому найбільш оптимальним варіантом усунення зазначеного недоліку, опитані респонденти вважають: по-перше, законодавче закріплення системи правоохоронних органів держави із чітким визначенням критеріїв віднесення органу до тієї чи іншої категорії (71 %, 64 % та 47 % респондентів відповідно); по-друге, внесення змін і доповнень до профільних законодавчих актів, які спрямовані на офіційне надання їм статусу відповідних правоохоронних органів (62 %, 80 % та 55 % респондентів відповідно).

Відразу ж зауважимо, що практична реалізація наведених вище пропозицій неможлива без формулювання максимально уніфікованого та універсального визначення «правоохоронних органів». А оскільки, як нами буде доведено нижче, ДБР слід відносити до системи таких органів, вказана проблематика вимагає більш детального дослідження.

Як нами було з'ясовано вище, законодавство не містить офіційно закріпленої дефініції поняття «правоохоронний орган». Не кращою є ситуація і в юридичній літературі, аналіз якої свідчить про широку розмаїтість наукових поглядів на це питання. Нажаль, обмежений обсяг дослідження не дозволяє нам детально зупинитись на їх аналізі, тому виникає необхідність в їх уніфікації та систематизації.

В результаті аналізу численних наукових джерел ми прийшли до висновку, що в основі більшості сучасних дефініцій поняття «правоохоронні

органи» лежить так званий *функціональний підхід* до розуміння їх сутності та правової природи, найбільш характерною рисою якого є зосередження уваги на правоохоронній функції, як визначальній функції в діяльності того чи іншого органу.

Типовим прикладом функціонального підходу є дефініція «правоохоронних органів», яка спочатку була сформульована С. Лиховою, а згодом, з невеликими поправками, продубльована багатьма іншими науковцями. Так, до правоохоронних органів пропонується відносити «всі державні органи, а також громадські організації, які наділені хоча б якимось правоохоронними функціями» (повноваженнями) [51, с. 74; 82, с. 71]. На основі функціонального аспекту будують свої визначення й інші науковці. Зокрема, правоохоронні органи визначаються ними як «державні органи, основною (спеціальною) функцією яких є охорона законності, забезпечення правопорядку, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями» [8, с. 192]; або як «органи, які поряд із другорядними (допоміжними) виконують кілька головних правоохоронних функцій, які є визначальними в їх діяльності» [89, с. 79]; або як «державні органи, виконання якими однієї чи кількох головних правоохоронних функцій є визначальним у їх діяльності» [10, с. 29; 43, с. 247] тощо.

Основною вадою наведених визначень, на нашу думку є те, що в більшості з них використовуються такі поняття, як головні (основні, спеціальні) та допоміжні (другорядні) правоохоронні функції. Водночас, які саме правоохоронні функції необхідно відносити до кожної з цих груп – питання спірне. У зв'язку з цим, наведені вище визначення мають переважно науково-теоретичну цінність, оскільки їх практично не можливо імплементувати в нормотворчу діяльність.

Не менш поширеним підходом до визначення дефініції такого поняття, як «правоохоронні органи», є *діяльнісний підхід*, в основі якого лежить така категорія, як «правоохоронна діяльність». Так, наприклад, О.В. Тюріна зазначає, що «критерієм виділення і віднесення державних органів до

правоохоронних органів є державна правоохоронна діяльність, яка одночасно виступає системоутворюючим чинником, що об'єднує правоохоронні органи в цілісну систему» [196, с. 7].

На нашу думку, наведений вище підхід до розуміння сутності правоохоронних органів теж не позбавлений недоліків. Річ у тім, що сучасне розуміння правоохоронної діяльності, як справедливо відмічається в літературі, «виходить за межі діяльності лише правоохоронних органів», оскільки «окремі її функції виконують законодавча та виконавча гілки влади, президентські органи, інститути громадянського суспільства тощо» [29, с. 147].

Третій підхід до розуміння сутності правоохоронних органів найбільш поширений і, на нашу думку, найбільш обґрунтований. В його основі лежить *специфічне коло завдань, виконання яких покладається на правоохоронні органи*. Як справедливо з даного приводу зазначав В.П. Бож'єв, «правоохоронні органи утворюють певним чином відособлену за ознакою професійної діяльності самотійну групу органів держави, які мають свої чітко визначені завдання» [96]. Таким чином, *саме завдання і цільову спрямованість діяльності тих чи інших органів слід вважати основним критерієм, який дозволяє відносити їх до правоохоронних органів держави*.

Однак, проаналізувавши наукову літературу, ми помітили надзвичайно велику варіативність визначень «правоохоронних органів», яка дозволила нам визначити *в межах зазначеного підходу два відносно самотійні напрями*.

Представники першого напрямку обґрунтовують *«вузький» підхід* до розуміння сутності та призначення правоохоронних органів. Найбільш типовим прикладом такого підходу є дефініція, сформульована М.І. Мельником та М.І. Хавронюком, які до правоохоронних органів пропонують відносити «лише ті державні органи, які, діючи в межах кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, ведуть боротьбу зі злочинністю та правопорушеннями, що тягнуть юридичну відповідальність винятково у сфері публічного права» [68, с. 32]. Схожі визначення можна зустріти й в інших джерелах. Зокрема, до правоохоронних органів науковці відносять «державні

органи і громадські організації, які ... покликані забезпечити законність і правопорядок, захист прав і інтересів громадян, трудових колективів, суспільства і держави, попереджувати, припиняти правопорушення й застосовувати заходи державного примусу чи громадського впливу до осіб, які порушили законність і правопорядок» [167, с. 29]; або «державні органи, які спеціально створені для боротьби зі злочинністю і яким з цією метою надані повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу і перевиховання щодо правопорушників» [190, с. 53] тощо.

Проаналізувавши наведені вище та інші подібні дефініції, ми прийшли до висновку, що основним їх недоліком є згадка лише про деякі, найбільш популярні напрями правоохоронної діяльності. Відтак, в результаті їх імплементації в чинне законодавство за межами правоохоронної системи може залишитись ціла низка органів, на які покладається виконання завдань, що не згадуються у тій чи іншій дефініції.

Представники другого напрямку, навпаки, розглядають завдання правоохоронних органів занадто *«широко»*. Так, наприклад, Б.Г. Баланик до правоохоронних органів відносить «спеціальні органи держави, які покликані охороняти правові норми» [3, с. 20]. Досить широко правова природа правоохоронних органів відображена також у дефініціях інших науковців, які пропонують до них відносити «спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку ...» [29, с. 149]; або ж «державні органи та громадські організації, діяльність яких спрямована на охорону суспільних відносин, врегульованих правом» [83, с. 120]; чи «спеціальні державні органи, основним компонентом юрисдикції (визначеної законом компетенції) яких виступають правоохоронні повноваження, котрі спрямовані на охорону права, прав і свобод людини і громадянина та інших об'єктів правової охорони» [21, с. 32]; і навіть «органи, основна діяльність яких спрямована на збереження, дотримання правових розпоряджень, на забезпечення режиму законності» [69, с. 13].

На нашу думку, найбільш суттєвою вадою широкого підходу є те, що він фактично не розкриває специфічну правову природу правоохоронних органів, у зв'язку з чим практично не можливо повести їх відмежування від інших органів державної влади. Адже, по-суті, діяльність всіх державних органів в кінцевому рахунку спрямована на «забезпечення реалізації певних прав і свобод громадян», однак не всі вони є правоохоронними.

«Широкий» та «вузький» підходи до розуміння сутності та призначення правоохоронних органів можна вважати основними, базовими. Саме до них тяжіє більшість обґрунтованих в літературі дефініцій аналізованого поняття. Зважаючи на специфіку предмета нашого дослідження (адміністративно-правові засади організації та діяльності ДБР України), з нашого боку логічним було б підтримати вузький підхід, оскільки він дозволяє більш обґрунтовано з'ясувати питання про доцільність віднесення ДБР до правоохоронної системи держави. Однак, ми все ж таки вважаємо, що «правда лежить посередині», тобто між широким та вузьким підходом.

Саме таку точку зору відстоює О.М. Бандурка, сформульовану дефініцію якого не можна віднести ані до широкого, ані до вузького підходу. На його думку, до правоохоронних органів необхідно відносити «функціонуючі в суспільстві і державі установи й організації, основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю й іншими правопорушеннями» [189, с. 8]. Запропоноване О.М. Бандуркою визначення правоохоронних органів у цілому слід вважати уніфікованим і таким, що в достатній мірі розкриває сутність і правову природу правоохоронних органів. Однак, на нашу думку, воно все ж таки потребує деякого удосконалення та уточнення змісту і, в першу чергу, в частині визначення цільової спрямованості правоохоронних органів.

Проаналізувавши наукову літературу та чинне законодавство, ми прийшли до висновку, що **основною метою діяльності правоохоронних органів є охорона правопорядку**. Реалізація зазначеної мети передбачає **виконання правоохоронними органами таких основних завдань: охорона**

конституційного ладу, інтересів суспільства і держави, а також прав, свобод і законних інтересів громадян від протиправних посягань; зміцнення законності, забезпечення публічної безпеки та порядку; протидія корупції, запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів й інших правопорушень. Таким чином, якщо основним напрямом діяльності того чи іншого органу є виконання одного або кількох перерахованих вище завдань, найбільш імовірно, що даний орган слід відносити до правоохоронних органів держави.

У зв'язку з викладеним вище, цілком логічно виникає запитання: **чи відноситься ДБР до правоохоронних органів держави?** Аналіз змісту ст. 1 та ст. 5 Закону дає нам підстави для однозначно ствердної відповіді на дане запитання. Так, згідно ст. 1 Закону, ДБР є органом, який «... здійснює правоохоронну діяльність ...» [108]. Таким чином, **основною метою його діяльності є реалізація правоохоронної функції держави. Правоохоронна спрямованість діяльності ДБР деталізується в його основних завданнях, які визначені в ст. 5 Закону і зводяться до «запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування» окремих видів злочинів, а також протидії корупції.**

Водночас, варто зауважити, що правоохоронна спрямованість діяльності ДБР, а також специфічний характер виконуваних ним завдань є хоч і головними, однак далеко не єдиними ознаками, які дають підстави для його ідентифікації саме як правоохоронного органу держави. Як свідчить аналіз наукової літератури, а також чинного законодавства, **адміністративно-правовий статус правоохоронних органів характеризується ще цілою низкою ознак.** Нижче пропонуємо визначити такі ознаки та здійснити їх аналіз на прикладі ДБР.

Першою ознакою є те, що *правоохоронний орган має обов'язково входити до механізму держави, тобто мати статус органу державної влади.* Лише в такому разі його можна розглядати як невід'ємний елемент системи правоохоронних органів держави.

Однак, варто відмітити, що не всі науковці дотримуються зазначеного підходу. Як свідчить поведений нами аналіз юридичної літератури, на сьогодні існує дві точки зору на дане питання. Одна група науковців до правоохоронних органів відносить лише «державні органи» [8, с. 192; 10, с. 29; 43, с. 247; 196, с. 7; 68, с. 32] або ж «органи держави» [96]. Інколи навіть наголошується, що це мають бути «спеціальні органи держави» [3, с. 20], «спеціальні державні органи» [21, с. 32], «спеціально створені державні органи» [190, с. 53] чи «спеціально уповноважені державні органи» [29, с. 149]. Друга група науковців розширює цей перелік, включаючи до нього також «громадські організації» [51, с. 74; 82, с. 7; 167, с. 29; 83, с. 120], або ж просто вживає термін «органи» [89, с. 79; 69, с. 13] чи ««установи й організації» [189, с. 8], без додаткової вказівки на їх приналежність до органів державної влади.

На нашу думку, якщо мова йде про «правоохоронні органи держави», а саме така назва використовується в Конституції України [44], то *обов'язковою ознакою таких органів має бути їх приналежність до органів державної влади*. При цьому не обов'язково зазначати, що такі органи є «спеціальними» або «спеціально створеними» чи «спеціально уповноваженими», оскільки всі без винятку органи державної влади створюються спеціально з метою виконання однієї чи декількох функцій держави.

Що стосується ДБР, то воно *в повній мірі відповідає аналізованій ознаці, оскільки, як випливає зі змісту ст. 1 Закону, є складовою системи «центральных органів виконавчої влади»* [108].

Другою ознакою є те, що *адміністративно-правовий статус правоохоронного органу, організація і порядок його діяльності мають бути визначені на законодавчому рівні*. Це одна із небагатьох ознак правоохоронних органів, яка закріплена на найвищому рівні – в Основному Законі нашої держави [44]. Важливість та обов'язковість цієї ознаки обумовлюється іншими сутнісними характеристиками правоохоронних органів, про які більш детально мова піде нижче. Зокрема, окрім специфічного кола завдань, виконання яких

покладається на правоохоронні органи, вимога законодавчого регулювання їх діяльності пов'язана: по-перше, із особливою процедурою та методами реалізації правоохоронних функцій, що передбачає можливість обмеження прав і свобод громадян; по-друге, із особливим характером вимог і розпоряджень таких органів, які є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами, яким вони адресовані. Ці, а також інші ознаки обумовлюють обов'язкове законодавче закріплення правового статусу правоохоронних органів, що виступає своєрідною гарантією забезпечення прав, свобод і законних інтересів усіх учасників правовідносин.

Однак, аналіз чинного законодавства свідчить, що на сьогодні далеко не всі правоохоронні органи відповідають зазначеній вимозі. Для прикладу можна навести Державну фіскальну службу та органи рибоохорони, які згідно Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» прямо називаються в числі правоохоронних [111]. Водночас, організація і порядок діяльності вказаних органів регулюється не спеціальними законами, а підзаконними нормативно-правовими актами, а саме: Положенням Про Державну фіскальну службу України [116] та Положенням про органи рибоохорони Державного агентства рибного господарства України [123], що, на нашу думку, є прямим порушенням норм Конституції України.

Що стосується ДБР, то, на відміну від свого попередника – НБР, яке формально функціонувало з 1997 до 1999 років, воно відповідає зазначеній ознаці, оскільки організація і порядок його діяльності визначаються на законодавчому рівні, а саме, в Законі України «Про державне бюро розслідувань». Застосування окремих повноважень працівниками ДБР теж врегульовано в законодавчому порядку, зокрема, в таких законодавчих актах, як КПК, КУпАП, Законах України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про протидію корупції» та інших.

Третя ознака, яка дає підстави відносити той чи інший орган до правоохоронних, стосується державно-владного характеру його повноважень. У найбільш загальному розумінні державно-владні повноваження – це

повноваження, які здійснюються від імені та за дорученням держави уповноваженими на це державними органами та посадовими особами, законні вимоги та розпорядження яких є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами, яким вони адресовані.

На сьогодні в юридичній літературі відсутня єдність наукових поглядів на зміст державно-владних повноважень правоохоронних органів. Досить часто, такі повноваження трактуються занадто широко, зокрема, як компетенція щодо «розгляду різних юридичних справ, а також здійснення нагляду за дотриманням вимог, що містяться в нормативно-правових актах, забезпечення й захист цих вимог від порушення шляхом застосування заходів виховання, переконання, роз'яснення, а в разі необхідності – і державного примусу» [89, с. 68]. На нашу думку, державно-владні повноваження необхідно розуміти як повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані [126]. Саме наявність державно-владних повноважень дозволяє відмежувати правоохоронні органи від різноманітних установ, підприємств та організацій, а також від громадських об'єднань та приватних правоохоронних структур.

Той факт, що *ДБР відповідає зазначеній ознаці свідчить дослівний аналіз окремих норм і положень Закону, зокрема, ст. 6, яка визначає основні повноваження ДБР; ст. 7, яка закріплює права ДБР, спрямовані на реалізацію покладених на нього завдань і повноважень; ст. 18, яка визначає основні засади правового захисту працівників ДБР тощо* [108].

Четверта ознака, характерна для правоохоронних органів, є логічним продовженням попередньої ознаки і зводиться до застосування такими органами спеціальних процедур та методів реалізації правоохоронних функцій, що ґрунтуються на державному примусі.

Питання, пов'язані із застосуванням державного примусу, на сьогодні досить детально висвітлені в юридичній літературі, а тому не має потреби звертатись до них в рамках даного дисертаційного дослідження. Лише зазначимо, що право на застосування державного примусу, як складової

державно-владних повноважень, надається далеко не всім державним органам, а відтак слугує важливим критерієм для розмежування правоохоронних та інших органів державної влади. При цьому примус тут більш доречно розглядати в широкому значенні, як «використання беззастережних односторонніх приписів, що включає в себе не тільки прямі (фізичні), але й опосередковані його форми, в тому числі різні перевірки, заборони, обмеження, стягнення тощо» [41, с. 22].

Правоохоронні органи, в залежності від характеру виконуваних ними завдань і функцій в правоохоронній сфері, наділяються різним обсягом примусових повноважень. Крім того, як справедливо відмічається в літературі, такі заходи розрізняються і «залежно від ступеня небезпеки від вчиненого правопорушення» [22, с. 115]. Наведені особливості дозволяють провести багаторівневу диференціацію правоохоронних органів у межах правоохоронної системи держави.

Як свідчить детальний аналіз положень Закону та інших законодавчих актів (КПК, КУпАП Закону України «Про запобігання корупції» тощо), ДБР, з метою реалізації покладених на нього завдань, має право застосовувати різноманітні за своїм характером і спрямованістю адміністративно-примусові заходи: від заходів адміністративного попередження, до заходів адміністративного припинення та стягнення.

Вище, на прикладі ДБР ми визначили та проаналізували лише основні ознаки, які характерні для державних правоохоронних органів. Звісно, в науковій літературі можна зустріти й інші погляди на це питання. Так, наприклад, окрім деяких із проаналізованих нами вище ознак, науковці окремо виділяють ще цілу низку критеріїв віднесення тих чи інших органів до правоохоронних, зокрема: «..юрисдикційний характер діяльності, правозастосовчий характер прийнятих рішень ...» [198, с. 80]; «наявність повноважень порушити кримінальну справу і притягти винного до кримінальної відповідальності; наявність обов'язків забезпечення режиму законності» [9, с. 71]; «специфічне організаційне, правове, кадрове,

матеріально-технічне, військове, тилове, фінансове, інформаційне, наукове та інше забезпечення» [10, с. 30]; «спеціальні вимоги, які висуваються до працівників, наділення їх різноманітними специфічними правами, гарантування їм підвищеного правового захисту, надання їм відповідних пільг [43, с. 247]; «функціонування в межах кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, ведення боротьби зі злочинністю та правопорушеннями, що тягнуть юридичну відповідальність винятково у сфері публічного права» [68, с. 32]; «конституційність створення і діяльності, відносна самостійність у стосунках з іншими органами, приналежність до системи органів виконавчої влади, воєнізованість і озброєність» [89, с. 68]; «застосування заходів примусового і пов'язаного з ними контрольно-наглядового і профілактичного регулювання» [83, с. 120] тощо.

Звісно, обґрунтовуючи виділення кожної із перерахованих вище ознак, науковці керувались власними міркуваннями та специфікою обраного предмета дослідження. Однак, не всі наведені ними аргументи видаються нам переконливими. Зокрема, ми не можемо погодитись із виокремленням такої ознаки, як «наявність повноважень порушити кримінальну справу і притягти винного до кримінальної відповідальності», оскільки, як свідчить аналіз чинного законодавства, далеко не всім правоохоронним органам на сьогодні надано право відкривати кримінальні провадження і здійснювати досудове розслідування. Необґрунтовано звужує уявлення про систему правоохоронних органів і такі ознаки, як «ведення боротьби зі злочинністю та правопорушеннями, що тягнуть юридичну відповідальність винятково у сфері публічного права» та «приналежність до системи органів виконавчої влади». Також, абсолютно недоречним вважаємо висвітлення ознак правоохоронного органу через характеристику особливостей адміністративно-правового статусу його працівників, а також через особливості його кадрового, матеріально-технічного, військового, тилового, фінансового та іншого забезпечення.

Отже, підсумовуючи викладене вище, ми можемо запропонувати власний погляд на систему *ознак державного правоохоронного органу*. До таких ознак,

на нашу думку, слід відносити: 1) основна мета діяльності – охорона правопорядку; 2) основний напрям діяльності – виконання одного або кількох із таких завдань, як охорона конституційного ладу, інтересів суспільства і держави, а також прав, свобод і законних інтересів громадян від протиправних посягань; зміцнення законності, забезпечення публічної безпеки та порядку; протидія корупції, запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів й інших правопорушень; 3) приналежність до органів державної влади; 4) законодавче закріплення адміністративно-правового статусу, організації та порядку діяльності; 5) державно-владні повноваження; 6) застосування спеціальних процедур та методів реалізації правоохоронних функцій, що ґрунтуються на державному примусі.

Беручи за основу виокремленні нами ознаки правоохоронних органів, можна сформулювати таке їх визначення: **державні правоохоронні органи** – це наділені державно-владними повноваженнями у сфері охорони правопорядку органи державної влади, адміністративно-правовий статус, організація та порядок діяльності яких визначаються законом, і основним завданням діяльності яких є охорона конституційного ладу, інтересів суспільства і держави, прав, свобод і законних інтересів громадян від протиправних посягань, зміцнення законності, забезпечення публічної безпеки та порядку, протидія корупції, запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів й інших правопорушень.

Сформульована нами дефініція є максимально уніфікованою і, водночас, містить у собі найбільш суттєві вимоги, яким мають відповідати всі без винятку державні правоохоронні органи. Більше того, завдяки універсальному характеру, а також відсутності загальнотеоретичних і оціночних понять, вона успішно може використовуватись в правотворчій діяльності, допоможе внести ясність та однозначність у розуміння сутності та правової природи державних правоохоронних органів, а також усунуть цілу низку законодавчих колізій і прогалин. Адже лише за умови відповідності того чи іншого органу всім визначеним критеріям, він може бути віднесений до системи державних

правоохоронних органів. Якщо ж він відповідає лише деяким із цих критеріїв, то в кожному конкретному випадку необхідно розглядати питання про його належність до інших елементів системи правоохоронних органів держави (наприклад, до державних органів з правоохоронними функціями, або до не державних правоохоронних органів тощо) [56, с. 128]. У зв'язку з викладеним, виникає необхідність дослідити систему правоохоронних органів нашої держави та визначити місце в ній державних правоохоронних органів загалом, і ДБР, як їх складової, зокрема, якому і буде присвячено наступний розділ даної дисертації.

Висновки до першого розділу

Основними передумовами створення ДБР є: 1) необхідність виконання Україною взятих на себе зобов'язань як кандидата на вступ до ЄС; 2) необхідність реалізації перехідних положень Конституції України та КПК України; 3) необхідність позбавлення прокуратури невластивих їй функцій; 4) необхідність удосконалення національної правоохоронної системи; 5) необхідність підвищення рівня довіри громадян до правоохоронних органів; 6) необхідність посилення заходів протидії корупції; 7) неспроможність існуючих органів досудового розслідування здійснювати неупереджене та об'єктивне досудове розслідування кримінальних проваджень щодо високопосадовців, суддів та працівників правоохоронних органів; 8) збільшення кількості скарг на катування та жорстоке поводження з боку правоохоронців.

В історії виникнення та становлення ДБР доцільно виділяти п'ять основних етапів: 1) зародження ідеї та закладення фундаменту для створення ДБР (1991-1996 рр) – в цей період ідея створення ДБР набула чітких обрисів, а з прийняттям Конституції України – також і законодавче закріплення; 2) спроби реалізувати ідею створення ДБР (1996-1999 рр) – в цей період влада була ще не готова до створення дійсно неупередженого, процесуально незалежного,

професійного правоохоронного органу для боротьби зі злочинами високопосадовців, суддів та правоохоронців; запити суспільства з даного питання відверто ігнорувались, а рекомендації міжнародних експертів виконувались лише формально; 3) уточнення концепції створення ДБР (1999-2012 рр) – в цей період ідея створення ДБР відійшла на другий план і перестала бути в центрі правових та соціально-політичних дискусій; ані науковці, які залучались до розробки законодавчих засад функціонування ДБР, ані фахівці-практики, які брали участь в експертній оцінці відповідних законопроектів, ані парламентарі, які здійснювали їх розгляд, не мали спільного уявлення про завдання та основне призначення ДБР; перші намагались реалізувати суспільний запит на створення дійсно дієвого інструменту протидії злочинам високопосадовців; другі – прагнули створити високопрофесійний, ефективний, прогресивний орган із надзвичайно широкими слідчими та оперативно-розшуковими повноваженнями; треті – опікувались тим, щоб зберегти важелі впливу на даний орган, тим самим убезпечивши себе від надмірного втручання і тиску; 4) законодавче оформлення створення ДБР (2012-2015 рр) – особливістю цього етапу становлення ДБР є неузгодженість і непослідовність дій різноманітних суб'єктів нормотворчості, а також поспіх у розробці та ухваленні нормативно-правових актів, які є фундаментом діяльності ДБР, що стало основною причиною затягування процесу формування правового підґрунтя для створення ДБР та відтермінування початку його фактичного функціонування; 5) початок функціонування ДБР (2016 р. – по теперішній час) – цей період характеризується активізацією процесу фактичного створення ДБР. І хоча він ще триває, однак уже зараз із негативного боку слід відмітити численні прорахунки та недоліки, які були допущені на етапі формування концепції створення ДБР. Саме вони стали причиною того, що ДБР так і не розпочало свою діяльність у визначені КПК терміни. Відсутність належного нормативно-правового регулювання, численні законодавчі колізії та прогалини, бюрократизм і тяганина – це далеко не повний перелік причин, які продовжують гальмувати повноцінний розвиток ДБР і сьогодні.

На сьогодні серед науковців відсутня однастайність поглядів на місце та роль правоохоронної функції в системі функцій держави. Аналіз сучасної юридичної літератури дозволив нам об'єднати всі наукові підходи до вирішення даного питання у чотири групи: 1) заперечення доцільності виокремлення правоохоронної функції в якості самостійної функції держави; 2) виокремлення правоохоронної функції держави, але розгляд її як складового елемента системи більш високого порядку; 3) розгляд правоохоронної функції в якості самостійної функції держави, але використання для її позначення іншої назви; 4) розгляд правоохоронної функції як самостійної функції держави. Останній підхід сьогодні є найбільш поширений і саме його ми вважаємо найбільш обґрунтованим.

Основні ознаки правоохоронної функції держави, в залежності від їх змісту, можна диференціювати на дві великі групи: загальні і спеціальні. До першої групи входять ознаки, що притаманні всім без винятку функціям держави: 1) це основні напрями діяльності держави, які виражають її сутність і соціальне призначення; 2) це об'єктивно обумовлені напрями діяльності держави, які не залежать від волі та бажання правлячої верхівки; 3) вони мають постійний, стійкий характер і спрямовані на реалізацію завдань, які стоять перед державою на конкретному історичному етапі її розвитку; 4) вони мають належне нормативно-правове регулювання, в першу чергу, в Основному Законі держави; 5) вони реалізуються переважно, в правових формах і за допомогою переважно юридичних засобів тощо. До другої групи входять ознаки, що дозволяють відмежувати правоохоронну функцію від інших функцій держави та визначають її місце в їх системі: 1) специфічна мета: забезпечення законності та правопорядку в державі; 2) особлива сфера реалізації: правоохоронна сфера; 3) специфічний об'єкт впливу: правоохоронні відносини; 4) складна структура таких правовідносин, що дозволяє виділити в їх межах кілька самостійних напрямів: охорона конституційного ладу; забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи; забезпечення безпеки держави; зміцнення законності; забезпечення правопорядку тощо; 5) широке застосування примусових заходів

впливу для досягнення бажаного результату; 6) особлива форма реалізації: правоохоронна діяльність; 7) специфічне коло суб'єктів, які здійснюють таку діяльність: правоохоронні органи.

Існуючий на сьогодні підхід законодавця до нормативно-правового врегулювання системи правоохоронних органів держави слід визнати неприйнятним. Він не лише негативно впливає на рівень правової і соціальної захищеності працівників таких органів, але й породжує численні колізії під час застосування положень суміжних нормативно-правових актів. З метою усунення зазначеного недоліку, необхідно: по-перше, законодавчо закріпити систему правоохоронних органів держави, чітко визначивши критерії віднесення органу до тієї чи іншої категорії; по-друге, внести зміни та доповнення до профільних законодавчих актів, які спрямовані на офіційне надання їм статусу відповідних правоохоронних органів.

До основних ознак державного правоохоронного органу слід відносити: 1) основна мета діяльності – охорона правопорядку; 2) основний напрям діяльності – виконання одного або кількох завдань: охорона конституційного ладу, інтересів суспільства і держави, а також прав, свобод і законних інтересів громадян від протиправних посягань; зміцнення законності, забезпечення публічної безпеки і порядку; протидія корупції, запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів й інших правопорушень; 3) приналежність до органів державної влади; 4) законодавче закріплення адміністративно-правового статусу, організації та порядку діяльності; 5) наділення державно-владними повноваженнями; 6) застосування спеціальних процедур і методів реалізації правоохоронних функцій, що ґрунтуються на державному примусі. ДБР є державним правоохоронним органом, оскільки йому притаманні всі перераховані ознаки.

Державні правоохоронні органи можна визначати як наділені державно-владними повноваженнями у сфері охорони правопорядку органи державної влади, адміністративно-правовий статус, організація та порядок діяльності яких визначаються законом, і основним завданням діяльності яких є охорона

конституційного ладу, інтересів суспільства і держави, прав, свобод і законних інтересів громадян від протиправних посягань, зміцнення законності, забезпечення публічної безпеки та порядку, протидія корупції, запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів й інших правопорушень

РОЗДІЛ 2.

ДЕРЖАВНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ У СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ТА В СИСТЕМІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

2.1. Місце Державного бюро розслідувань у системі правоохоронних органів України

Як було доведено в першому розділі дисертації, ДБР пройшло досить тривалий і суперечливий шлях свого становлення. Довкола питання його адміністративно-правового статусу не вщухали політичні суперечки та наукові дискусії. Розглядалися найрізноманітніші варіанти як організаційної побудови ДБР, так і його підпорядкованості. І лише з прийняттям 12.11.2015 р. Закону України «Про Державне бюро розслідувань», дане питання нарешті отримало своє офіційне роз'яснення. Зокрема, ст. 1 Закону визначає ДБР як «центральный орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції» [108]. І хоча, на перший погляд, наведене формулювання є чітким, лаконічним і таким, що в цілому відображає загальноприйняті уявлення про призначення ДБР, однак воно не розв'язує усі політичні та наукові суперечки щодо його особливого правового становища, а також місця, яке йому відводиться в національній системі правоохоронних органів.

Викладене вище обумовлює необхідність аналізу різноманітних наукових підходів до визначення місця ДБР в системі правоохоронних органів нашої держави, а також з'ясування особливостей його адміністративно-правового статусу як центрального органу виконавчої влади, якому і буде присвячено даний розділ нашого дисертаційного дослідження.

Відразу ж зауважимо, що на сьогодні серед науковців відсутня однастайність поглядів на систему правоохоронних органів нашої держави.

Нажаль, обмежений обсяг дослідження, а також специфіка обраного предмету не дозволяють нам більш детально зупинитись на аналізі цього важливого і досить цікавого питання. У зв'язку з цим, нижче пропонуємо лише тезисно розглянути найбільш популярні наукові уявлення про систему правоохоронних органів і здійснити їх аналіз у тому обсязі, який є достатнім для визначення місця ДБР в такій системі.

Переважна більшість науковців, які займаються дослідженням сутності і правової природи таких категорій, як «правоохоронна діяльність», «правоохоронні функції», «правоохоронні органи» тощо, в основу визначення їх змісту кладуть діяльність лише *«спеціально уповноважених»* чи *«спеціально створених державних органів»*. Зокрема, зазначається, що правоохоронними органами є: органи, «спеціально створені для виконання правоохоронної функції держави ...» [168, с. 17]; «спеціальні органи держави, які покликані охороняти правові норми» [3, с. 20]; державні органи (або спеціально уповноважені державні органи), «виконання якими однієї чи кількох правоохоронних функцій є визначальним у їх діяльності» [43, с. 247; 29, с. 149]; «спеціалізовані органи держави, головним функціональним призначенням яких є охорона правової системи та правовідносин ...» [10, с. 6]; «спеціальні державні органи, основним компонентом юрисдикції яких виступають правоохоронні повноваження» [21, с. 31]; «державні органи, спеціально створені для виконання правоохоронної діяльності ...» [6, с. 39] тощо.

На думку В.П. Бож'єва, «правоохоронні органи утворюють ... самостійну групу органів держави, що мають свої чітко визначені завдання» [97, с. 17; 96]. За критерієм виконання специфічних (спеціальних) завдань і функцій (правоохоронної спрямованості) державні органи відносять до правоохоронних також О.В. Тюріна, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк, І.В. Бондаренко, Т.М. Пікуля, О. Дудченко, В. Півненко та інші науковці [196, с. 7; 68, с. 31; 8, с. 192; 87, с. 40; 89, с. 59; 27, с. 147].

О.І. Лженіна, О.М. Бандурка, К.Ф. Гуценко, М.А. Ковальов та деякі інші науковці теж є прихильниками зазначеного підходу. Так, наприклад,

О.В.Тюріна доводить, що основним критерієм віднесення тих чи інших органів до правоохоронних є здійснення ними «державної правоохоронної діяльності» [196, с. 7]. О.М. Бандурка, К.Ф. Гуценко, М.А. Ковальов деталізують такий підхід і зазначають, що правоохоронна діяльність – це «державна діяльність, яка здійснюється ... спеціально уповноваженими органами» [189, с. 6; 23, с. 2]. Як «державну діяльність ... уповноваженої державою посадової особи» визначають правоохоронну діяльність й інші науковці [188, с. 13].

Проаналізовані нами вище наукові погляди умовно можна назвати *«вузьким підходом»* до розуміння суб'єктного складу правоохоронної діяльності. Його найбільш характерною рисою є віднесення до системи правоохоронних органів лише *«державних органів, які спеціально уповноважені на реалізацію правоохоронної функції»*. Завдяки своїй універсальності та зрозумілості такий підхід уже тривалий час залишається найбільш поширеним як в науковій літературі, так і в побутовому вжитку. Однак, не зважаючи на таку популярність, ми вважаємо його не достатньо обґрунтованим і таким, що потребує внесення деяких уточнень і корективів. Зокрема, на нашу думку, *«спеціально створені для виконання правоохоронних функцій (здійснення правоохоронної діяльності) державні органи»* необхідно іменувати не *«правоохоронними органами»*, а *«державними правоохоронними органами»*. На перший погляд таке незначне уточнення, як нами буде доведено нижче, має ключове значення для правильного розуміння сутності сучасної системи правоохоронних органів нашої держави.

Значна частина науковців відстоює *«розширений підхід»* до розуміння системи правоохоронних органів держави. Уже із самої назви стає зрозумілим, що прихильники такого підходу, окрім власне державних органів зі спеціальними правоохоронними функціями, до такої системи пропонують відносити також й інші державні інституції.

Однак, з приводу конкретного переліку таких інституцій, їх думки дещо різняться. Так, наприклад, Р. Тевлін до них відносить «всі інші державні

органи, які наділені певними повноваженнями в галузі контролю за додержанням законності і правопорядку», в тому числі «спеціальні державні інспекції, контролюючі органи» [190, с. 53]; О. Братко – «інші органи держави правоохоронного призначення» [11, с. 48]; О.А. Чувильов і А.О. Чувильов – «усі державні органи, що забезпечують дотримання прав і свобод громадян, їх реалізацію, законність і правопорядок» [207, с. 4]; С. Лихова та В. Осадчий – «всі державні органи і організації, які хоча б деякою мірою наділені правоохоронними функціями» [51, с. 75; 82, с. 71]; Й.І. Горінецький – «установи, організації, службових осіб, які беруть участь у правоохоронній діяльності» [21, с. 31]; М. Косюта – «державні органи, для яких правоохоронна діяльність становить якусь частину предмета відання поряд із здійсненням організаційно-управлінських функцій» [45, с. 12] тощо.

Ми частково підтримуємо такий підхід і вважаємо, що *всі державні інституції, які постійно чи тимчасово виконують будь-які правоохоронні функції (здійснюють правоохоронну діяльність) необхідно відносити до системи правоохоронних органів держави. Разом із спеціально створеними для виконання правоохоронних функцій (здійснення правоохоронної діяльності) державними органами вони складають так званий «державний сектор системи правоохоронних органів»* [57, с. 78].

Як свідчить проведений нами аналіз чинного законодавства, а також значної кількості наукових джерел, окрім проаналізованих нами вище підходів до визначення основних складових системи правоохоронних органів, є ще й третій, *«широкий підхід» до розуміння змісту цієї правової категорії, а також до розуміння структури всієї правоохоронної системи держави загалом.* Його сутність полягає у тому, що до системи правоохоронних органів держави відносяться не лише спеціально уповноважені державні органи, установи та організації, але також й інші суб'єкти, які в тій чи іншій мірі здійснюють правоохоронну діяльність, зокрема, недержавні інституції, приватні правоохоронні структури, громадські правоохоронні організації, громадськість, окремі громадяни тощо.

Останнім часом такий підхід набуває все більшої популярності а його прихильниками, в тій чи іншій інтерпретації, стає все більше науковців. Як справедливо з даного приводу відмічає Ю.О. Загуменна, «сучасне розуміння правоохоронної діяльності виходить за межі діяльності лише правоохоронних органів ...», « ... окремі її функції виконують законодавча та виконавча гілки влади, президентські органи, інститути громадянського суспільства тощо» [29, с. 147]. При цьому до суб'єктів правоохоронної діяльності вона відносить державу, яка здійснює правоохоронну функцію через свої законодавчі, виконавчі, судові, президентські органи, прокуратуру; деякі громадські організації та об'єднання; окремих громадян [29, с. 147].

В юридичній літературі можна знайти ще безліч різноманітних варіацій «широкого підходу» до визначення суб'єктного складу правоохоронної діяльності. Нажаль, обмежений обсяг нашого дослідження не дозволяє проаналізувати їх усі досить детально. А тому, пропонуємо бодай тезисно розглянути лише найбільш популярні з них.

Свого часу С. Лихова до суб'єктів правоохоронної діяльності запропонувала відносити «всі державні органи, а також громадські організації, які наділені хоча б якимось правоохоронними функціями» (повноваженнями) [51, с. 74]. З деякими змінами та уточненнями таке визначення дають ще багато дослідників [82, с. 71; 83, с. 120; 80, с. 191; 167, с. 28; 4, с. 65].

О.В. Тюріна, В.С. Гуславський та інші науковці вважають, що правоохоронними повноваженнями, окрім спеціально уповноважених державних органів, наділені також деякі недержавні інститути, зокрема адвокатура [197, с. 17; 95, с. 3] або ж адвокатські об'єднання та особи, які мають свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю [22, с. 102]. Ще більш широке трактування пропонують В. Карташов та С.В. Краснокутський. Перший автор пропонує включати до правоохоронної системи «державні та недержавні організації, а також окремих осіб (правозахисників) [36, с. 12], а

другий – усіх «учасників суспільних відносин», які виникають з приводу реалізації певних прав [46, с. 74].

Однак, варто зауважити, що далеко не всі науковці підтримують такий «широкий підхід» до розуміння суб'єктного складу правоохоронної діяльності. Так, наприклад, П.В. Іванов у своєму дисертаційному дослідженні наголошує, що віднесення до правоохоронних органів «недержавних організацій не відповідає поняттю правоохоронного органу», оскільки «правоохоронні органи створюються безпосередньо для охорони публічних інтересів», а «недержавні організації охороняють приватні, групові інтереси» [33, с. 12]. Ю. Ілюшин та Л. Соболевський у свою чергу зазначають, що «правоохоронні органи не повинні брати на себе виконання тих охоронних функцій, які мають приватний характер та не пов'язані з реалізацією публічних інтересів» [34, с. 48]. Не відносить до правоохоронних органів «недержавні структури» також Т.О. Пікуля. І оскільки «недержавні (громадські або приватні) структури» мають іншу юридичну природу, ніж «правоохоронні органи», дослідниця пропонує називати їх «правоохоронними організаціями» [89, с. 60]. Р. Тевлін до системи правоохоронних органів не включає «громадські організації, які беруть участь у правоохоронній діяльності» [190, с. 53].

Наведений перелік можна було ще довго продовжувати. Однак, зважаючи на обмежений обсяг нашого дослідження, наведемо лише ключовий аргумент, на якому ґрунтується вся критика «широкого підходу». Його сутність зводиться до того, що *розмитість і широке трактування такого поняття, як «правоохоронні органи», є основною причиною законодавчих колізій і неоднозначного застосування законодавчих положень, які визначають завдання, функції, сферу повноважень різноманітних правоохоронних органів, а також права, обов'язки, правовий і соціальний захист їх працівників*. На нашу думку, даний недолік може бути успішно усунутий шляхом законодавчого закріплення уніфікованої та зрозумілої системи правоохоронних органів.

У зв'язку з цим, цілком логічно виникає питання, ***яку ж структуру має сучасна система правоохоронних органів нашої держави, а також яке місце***

в ній відводиться ДБР? Науково-теоретична і практична значимість даного питання обумовлена тим, що державні правоохоронні органи, будучи основним елементом системи правоохоронних органів держави, у своїй сукупності самі утворюють розгалужену та складно організовану систему, до якої входить велика кількість органів, які наділені різним обсягом правоохоронних повноважень. Дана обставина породжує цілу низку дискусій і суперечностей, які стосуються не лише доцільності віднесення того чи іншого органу до державних правоохоронних органів, але також і виділення таких органів в окремі («особливі», «спеціальні») підгрупи. Зважаючи на важливість і практичну значимість даного питання, нижче, спробуємо обґрунтувати власний підхід до його розв'язання.

У першу чергу, необхідно з'ясувати, **які органи необхідно відносити до державних правоохоронних органів**. Традиційно до таких органів (тобто правоохоронних органів у «вузькому розумінні») науковці відносять НПУ (органи внутрішніх справ, міліцію), СБУ, прокуратуру, а також ще цілу низку органів, які спеціально створені для реалізації правоохоронних функцій держави. Вказані органи складають фундамент, центральний елемент системи правоохоронних органів держави (більш детально про диференціацію таких органів мова піде нижче).

Що стосується інших державних органів, то питання про доцільність їх віднесення до державних правоохоронних органів вирішується неоднозначно. Нажаль, обмежений обсяг дослідження не дозволяє нам більш детально розглянути це питання, а тому, пропонуємо зупинитись лише на найбільш дискусійних моментах.

Як свідчить проведений нами аналіз наукової літератури, на сьогодні найбільше суперечок точиться довкола включення судів у систему державних правоохоронних органів. Одні науковці, наприклад О.В. Тюріна, В.І. Осадчий, О.М. Бандурка, О.К. Безсмертний, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк, І.В. Бондаренко, В. Півненко, Т.О. Пікуля та багато інших [82, с. 71; 198, с. 8; 68, с. 18; 10, с. 21; 194, с. 4; 23, с. 7; 87, с. 40; 89, с. 59; 208, с. 32; 93; 94, с. 6],

розглядають суди в якості одного з основних елементів правоохоронної системи. Інші, навпаки, заперечують доцільність їх віднесення до такої системи (наприклад, Г.Ю. Бондар, В.С. Гуславський та інші [9, с. 71; 22, с. 117; 208, с. 32]).

Не заглиблюючись у наукову полеміку з даного питання, оскільки це виходить за рамки предмета нашого дослідження, викладемо власну точку зору на дане питання: на нашу думку, *суди не відносяться до державних правоохоронних органів (у «вузькому розумінні»); водночас, вони займають особливе місце в державному секторі правоохоронних органів держави* (наочно див. Додаток Б).

Ще одним елементом державного сектору правоохоронних органів є так звані *державні органи з правоохоронними функціями*. Як ми уже неодноразово зазначали, на сьогодні правоохоронними функціями наділяється широке коло різноманітних державних органів та організацій. Одні з них здійснюють окремі правоохоронні функції на постійній основі, інші – тимчасово; у деяких органах такі функції здійснюють спеціально створені структурні підрозділи, в інших – відсутня внутрішня спеціалізація.

Широка різноманітність, а також неоднорідний характер правоохоронних функцій стали основною причиною виникнення численних наукових дискусій і суперечок з приводу доцільності віднесення того чи іншого органу до правоохоронних органів держави. Так, наприклад, О.М. Бандурка, О.К. Безсмертний, К.Ф. Гуценко, М.А. Ковальов та деякі інші науковці [189, с. 8; 23, с. 7; 208, с. 32; 93; 94, с. 6] пропонують включати до системи правоохоронних органів держави органи та установи юстиції. Водночас, І.В. Бондаренко виступає категорично проти такого підходу [10, с. 21]. Крім того, він вважає необґрунтованим віднесення до правоохоронних органів також «органів Державної виконавчої служби, судової експертизи, нотаріат, адвокатуру та органи Мінюсту» [10, с. 21]. Адвокатуру до правоохоронних органів не відносить також В.С. Гуславський. Також, він заперечує доцільність віднесення до таких органів «приватних охоронних й детективних служб» [22, с. 116]. А от

С.В. Краснокутський, навпаки, серед суб'єктів правоохоронної діяльності в окрему групу виділяє «приватні охоронні та детективні підприємства, громадські організації, які сприяють державним правоохоронним органам і органам правосуддя, адвокатські об'єднання, нотаріусів, окремих фізичних осіб» [46, с. 71]. Адвокатуру серед суб'єктів правоохоронної діяльності називає також Ю.І. Скуратов, В.М. Семенов та деякі інші науковці [95, с. 3; 93]. Г.Ю. Бондар, в свою чергу, вважає необґрунтованим віднесення до правоохоронних органів органи державної контрольно-ревізійної служби та державної лісової охорони [9, с. 71], а Т.О. Пікуля – органи контрольно-ревізійної служби, органи державної виконавчої служби, спеціальні підрозділи охорони навколишнього природного середовища та деякі інші [89, с. 72].

На нашу думку, всі органи, які згадувались вище, слід відносити до системи правоохоронних органів держави. Водночас, до якого саме структурного елементу такої системи вони належать – це вже інше питання. Відповідь на нього залежить від того, чи відноситься той чи інший орган до органів державної влади взагалі. Якщо так, то його необхідно включати до відповідного елементу «державного сектору правоохоронних органів, якщо ні, то він відноситься до відповідного елементу «недержавного сектору правоохоронних органів» (наочно див. Додаток Б).

Вище ми в загальних рисах охарактеризували систему правоохоронних органів держави. І хоча така характеристика є досить поверхневою, однак її цілком достатньо для того, щоб визначити місце ДБР в системі правоохоронних органів, а також окреслити його взаємозв'язки з іншими структурними елементами такої системи. Зокрема, як нами уже було доведено в попередньому підрозділі дисертації, *ДБР необхідно відносити до «державних правоохоронних органів», оскільки воно відповідає всім ознакам, характерним для таких органів*, а саме: 1) основною метою його діяльності є реалізація правоохоронної функції держави; 2) основним завданням його діяльності є запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування окремих видів злочинів, а також протидія корупції; 3) він має статус органу державної влади, оскільки

входить до системи центральних органів виконавчої влади; 4) його адміністративно-правовий статус, організація та порядок діяльності визначені на законодавчому рівні – в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» та інших законодавчих актах; 5) він наділений державно-владними повноваженнями; 6) з метою реалізації покладених на нього завдань, він має право застосовувати різноманітні за своїм характером і спрямованістю адміністративно-примусові заходи.

Наведені вище ознаки дозволяють нами зробити однозначний висновок про приналежність ДБР до системи «державних правоохоронних органів». Однак, їх не достатньо для того, щоб *визначити місце ДБР в системі таких органів*.

Відразу ж зауважимо, що на сьогодні ані в юридичній літературі, ані в чинному законодавстві не вироблено однозначного підходу до розуміння системи державних правоохоронних органів. Передусім, це обумовлено тим, що «на відміну від інших систем державних органів система правоохоронних органів не має традиційної організаційної побудови, ... а являє собою цілісну сукупність, системоутворюючим чинником якої є не структурний (організаційний), а функціональний критерій – безпосередньо правоохоронна діяльність» [10, с. 35]. Саме специфіка правоохоронної діяльності, будучи «основною формою функціонування цих спеціальних органів держави, визначає їх відмінності не тільки від інших, не правоохоронних органів держави чи правоохоронних інститутів недержавної природи, ... але і відмінності у власне правоохоронних органах держави» [197, с. 21].

Проаналізувавши наукову літературу та чинне законодавство, ми прийшли до висновку, що сьогодні навряд чи можна запропонувати єдину універсальну та уніфіковану класифікацію державних правоохоронних органів в залежності від їх функціонального призначення. Це обумовлено тим, що: по-перше, правоохоронна діяльність за своєю сутністю дуже багатогранна, що дозволяє виокремлювати в її межах нескінченно велику кількість відносно самостійних напрямів; по-друге, більшість правоохоронних органів мають

досить широке функціональне призначення, яке охоплює відразу кілька напрямів правоохоронної діяльності, що унеможлиблює їх віднесення до якогось конкретного підвиду.

Однак, незважаючи на всі недоліки даного критерію, він залишається досить популярним серед науковців і лежить в основі багатьох відомих класифікацій. Їх аналіз та узагальнення дозволило нам обґрунтувати **власний погляд на класифікацію державних правоохоронних органів в залежності від їх функціонального призначення** [55, с. 141].

По-перше, *в залежності від змісту виконуваних правоохоронних функцій*, всі державні правоохоронні органи можна поділити на такі, що здійснюють: 1) забезпечення національної безпеки, охорону національних інтересів та захист державного кордону; 2) охорону публічного порядку та забезпечення публічної безпеки; 3) запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів та інших правопорушень; 4) забезпечення цивільного захисту, а також захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій тощо. Звісно, наведеним переліком не вичерпується уся різноманітність змісту правоохоронних функцій, однак його цілком достатньо для характеристики функціонального призначення ДБР. Зокрема, ми вважаємо, що *ДБР необхідно відносити до третьої групи*, оскільки, як впливає з дослівного тлумачення змісту ст. 1 Закону, основною метою його діяльності є «запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції» [108].

По-друге, *в залежності предметного розподілу компетенції*, всі державні правоохоронні органи можна поділити на такі, що здійснюють: 1) боротьбу із тероризмом, а також посяганнями на державну незалежність і територіальну цілісність України; 2) протидію корупції, організований злочинності, а також злочинності високопосадовців; 3) боротьбу із економічною злочинністю, а також злочинністю в податково-бюджетній та банківській сфері; 4) протидію нелегальній міграції та контрабанді, злочинам у митній сфері; 5) охорону дитинства та протидію злочинам, вчинених

неповнолітніми; 6) захист екології та навколишнього природного середовища; 7) забезпечення інформаційної безпеки та протидію кіберзлочинності тощо. Даний перелік можна ще довго продовжувати, оскільки предмет правоохоронного впливу має ще безліч найрізноманітніших проявів. Що стосується ДБР, то закріплені в ст. 5 Закону завдання дають підстави *для його віднесення до другої групи*.

Звісно, запропонована нами класифікація державних правоохоронних органів в залежності від їх функціонального призначення (як і будь-яка інша подібна класифікація) має досить умовний характер і навряд чи вважатиметься вичерпною. Разом з тим, вона має важливе науково-теоретичне значення, оскільки дозволяє поглибити уявлення про цільову спрямованість діяльності державних правоохоронних органів загалом, і ДБР зокрема, а також визначити місце останнього в механізмі держави, відмежувати його від інших державних інституцій. З іншого боку, очевидно, що така класифікація є неприйнятною в законодавчій техніці, яка вимагає застосування чітких і зрозумілих критеріїв поділу, а також однозначного розуміння змісту тих чи інших положень закону.

Водночас, вимушені констатувати, що незважаючи на важливе науково-практичне значення, чинне законодавство на сьогодні не містить офіційно закріпленої класифікації державних правоохоронних органів. Разом з тим, для підкреслення специфіки адміністративно-правового статусу тих чи інших правоохоронних органів у ньому досить часто вживаються такі терміни, як «спеціальний орган», «орган із спеціальним статусом», «орган спеціального призначення» тощо. При цьому специфіка адміністративно-правового статусу таких органів не визначається, так само як і не проводиться їх розмежування.

З огляду на зазначене, цікавим для наукового аналізу нормативно-правовим актом є Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. [142], який був прийнятий на заміну відразу двох законів: «Про основи національної безпеки України» та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». На відміну від своїх попередників, даний Закон не містить офіційного тлумачення

терміну «правоохоронні органи», однак він досить широко його застосовує в найрізноманітніших інтерпретаціях: по-перше, як один з елементів «сектору безпеки та оборони» (п. 16 ч. 1 ст. 1 Закону); по-друге, як один з елементів «сил безпеки» (п. 17 ч. 1 ст. 1 Закону); по-третє, як один з елементів «сил оборони» [142].

Дослідивши суб'єктний склад перерахованих вище категорій, ми помітили, що окрім власне правоохоронних органів, до них включено ще два типи органів: «державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями» (у складі сектору безпеки та оборони, а також сил безпеки), «органи спеціального призначення з правоохоронними функціями» (у складі сил оборони). В наступних статтях Закону з'являється згадка про ще один тип – «правоохоронні органи спеціального призначення» (абз. 2 ч. 2 ст. 6 та ч. 6 ст. 18 Закону) [142]. При цьому аналізований Закон не визначає, які саме органи слід відносити до кожного із вказаних типів, так само як і не розмежовує їх повноваження. Ми вважаємо, що застосування подібного підходу до розуміння системи правоохоронних органів є неприйнятним у нормативно-правових актах, і тим більше, в законах, оскільки він породжує цілу низку суперечностей та непорозумінь.

Таким чином, вкладене вище дає підстави стверджувати, що саме з моменту прийняття Закону України «Про національну безпеку України» питання офіційного закріплення дефініції «державних правоохоронних органів», а також визначення системи таких органів перейшло з теоретичної у практичну площину. Відтак, особливої актуальності набула потреба усунення неточностей та неузгодженостей в термінологічно-категоріальному апараті, які є не лише основною причиною виникнення численних суперечностей та колізій, але й іноді взагалі унеможливлюють практичну реалізацію окремих законодавчих положень. При цьому, в першу чергу необхідно з'ясувати специфіку адміністративно-правового статусу різних державних правоохоронних органів, які визначаються законодавцем як «державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями», «органи спеціального

призначення з правоохоронними функціями», «правоохоронні органи спеціального призначення» тощо, а також в оцінці доцільності й практичної необхідності наділення ДБР особливим статусом [54, с. 80].

Як свідчить проведений нами аналіз чинного законодавства, на сьогодні жоден нормативно-правовий акт не містить офіційного визначення змісту наведених вище, чи інших схожих до них за змістом термінів, а також не проводить їх розмежування. В нормативно-правових актах, які закріплюють адміністративно-правовий статус конкретного правоохоронного органу, дані терміни теж практично не використовуються. Виняток становить хіба що Закони України «Про Службу безпеки України» та «Про Державну прикордонну службу України». Зокрема, перший визначає СБУ як «державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями» [156], другий визначає Державну прикордонну службу як «правоохоронний орган спеціального призначення» [114]. Водночас, у чому саме полягає «спеціальне призначення» цих органів, законодавець не роз'яснює. Так само, як і не визначає відмінності між цими органами та іншими елементами правоохоронної системи.

Таким чином, підсумовуючи викладене вище ми можемо зробити висновок про *необґрунтованість і передчасність вживання в законодавстві цілої низки термінів, які позначають різний обсяг і характер повноважень правоохоронних органів*. На нашу думку, будь-який термін повинен мати офіційне тлумачення і використовуватись в різних нормативно-правових актах виключно в межах такого тлумачення. У протилежному випадку навряд чи вдасться уникнути юридичних колізій, а також суперечливого та неоднакового застосування законодавчих положень.

То що ж необхідно розуміти під «спеціальним призначенням» і на які правоохоронні органи сьогодні покладається реалізація «спеціальних правоохоронних функцій»? Нажаль, звернення до наукової літератури не дозволило нам дати відповідь на поставлене питання. Комплексні дослідження особливостей «спеціального» правового статусу різних правоохоронних органів

у ній практично не представлені, не зважаючи на їх актуальність і практичну значимість. Саме тому, ми були вимушені звернутись до чинного законодавства і проаналізувати повноваження різноманітних правоохоронних органів. У результаті проведеного дослідження нам вдалося сформулювати ще один підхід до класифікації правоохоронних органів, в основі якого лежить «обсяг їх повноважень у правоохоронній сфері».

Отже, в залежності від обсягу повноважень у правоохоронній сфері, всі правоохоронні органи можуть бути класифіковані на дві групи: 1) державні правоохоронні органи загальної компетенції; 2) державні правоохоронні органи спеціального призначення. До першої групи належать органи, які виконують відразу кілька правоохоронних функцій. Діяльність таких органів торкається широкого кола питань, а відтак, вони наділяються значним обсягом повноважень у правоохоронній сфері. Типовим прикладом таких органів є НПУ, СБУ, прокуратура та деякі інші. На відміну від першої групи, до другої групи входять органи, які спеціально створені для виконання одного або кількох однорідних завдань у правоохоронній сфері. Сфера їх повноважень суворо регламентована, а компетенція поширюється на обмежене коло об'єктів. До таких органів можна віднести, наприклад, НАБУ, НАЗК, органи рибоохорони, державної лісової охорони та деякі інші.

У зв'язку з викладеним, цілком логічно виникає запитання: до якого із цих різновидів необхідно відносити ДБР? Відразу ж зауважимо, що відповідь на дане питання неоднозначна. Річ у тім, що ще на етапі зародження ідеї створення ДБР планувалось, що він стоятиме на вершині єдиного слідчого апарату [129], тобто очолюватиме систему слідчих органів держави. Однак, уже в Основному Законі нашої держави ДБР визначався як орган, до якого мають перейти слідчі повноваження від прокуратури [44]. Значно ширшими правоохоронними повноваженнями було наділено НБР, яке є попередником ДБР. Зокрема, планувалось, що воно здійснюватиме досудове слідство та оперативно-розшукові заходи в особливо складних кримінальних справах про злочини, які становлять підвищену суспільну небезпеку [141]. У подальшому

практично всі зареєстровані в ВРУ законопроекти визначали НБР як правоохоронний орган, покликаний боротися з організованою злочинністю, корупцією та іншими злочинами, що становлять підвищену суспільну небезпеку, створюють загрозу конституційним правам і свободам людини та громадянина, життєво важливим інтересам держави, розкривати та розслідувати такі злочини. В деяких із них навіть наголошувалось на спеціальному статусі НБР як центрального органу виконавчої влади. Очевидно, що такий широкий підхід до визначення обсягу повноважень ДБР дає підстави для його віднесення до першої групи державних правоохоронних органів, тобто до органів загальної компетенції.

Однак, ухвалення нового КПК України, в якому вперше на законодавчому рівні було окреслено коло майбутніх оперативно-розшукових і слідчих повноважень ДБР [47], обумовило необхідність перегляду його правового статусу, а прийняття Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [108] поставило остаточну крапку в цьому питанні. Зокрема, згідно чинного законодавства, на сьогодні основне призначення ДБР зводиться до боротьби зі злочинами високопосадовців. Дана обставина дає підстави для висновку, що, *в залежності від обсягу повноважень у правоохоронній сфері, ДБР слід відносити до державних правоохоронних органів спеціального призначення.*

Наступне питання, яке необхідно розглянути в рамках даного дослідження, стосується з'ясування *доцільності виокремлення в системі державних правоохоронних органів – органів із спеціальним статусом.* Дане питання є вельми актуальним також і для нашого дослідження, оскільки саме довкола специфіки правового статусу ДБР на сьогодні точаться найзапекліші дискусії і суперечки. Відразу ж зауважимо, що питання визначення сутності та змісту такої правової категорії, як «спеціальний статус» є одним із найбільш суперечливих в сучасній юридичній доктрині. Нажаль, обмежений обсяг дослідження не дозволяє нам детально проаналізувати всі наукові підходи до

його розв'язання. А тому, нижче пропонуємо більш детально зупинитись лише на тих аспектах, які є необхідними для характеристики правового статусу ДБР.

Будь-який правоохоронний орган створюється (або реорганізовується) з певною метою, яка визначає не лише його функціональне призначення та обсяг повноважень у правоохоронній сфері, але також і характер таких повноважень. У свою чергу, *характер виконуваних правоохоронних функцій виступає основним критерієм, за допомогою якого визначається місце правоохоронного органу в правоохоронній системі загалом, а також його взаємозв'язки з іншими державними органами.*

Як свідчить аналіз наукової літератури та чинного законодавства, *в сучасній системі державних правоохоронних органів на сьогодні доцільно виділяти дві відносно відокремлені групи: 1) державні правоохоронні органи зі спеціальним статусом; 2) державні правоохоронні органи, які належать до виконавчої гілки влади.* У свою чергу, в рамках другої групи можна виділити кілька самостійних підгруп: *міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які наділені правоохоронними функціями; центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, які наділені правоохоронними функціями; підприємства, установи, організації, які належать до сфери відання міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, а також їх структурні підрозділи, які наділені правоохоронними функціями (наочно див. Додаток В).*

Відразу ж зауважимо, що незважаючи на термінологічну схожість понять, не варто ототожнювати «державні правоохоронні органи зі спеціальним статусом» із «державними правоохоронними органами спеціального призначення». В основі виділення їх в окремі групи покладено різні критерії. У першому випадку – це місце правоохоронного органу в правоохоронній системі загалом, а також його взаємозв'язки з іншими державними органами, а в другому – обсяг його повноважень у правоохоронній сфері. Так, наприклад, СБУ є державним правоохоронним органом зі спеціальним статусом, однак не відноситься до державних правоохоронних органів спеціального призначення;

органи рибоохорони, навпаки, не мають спеціального статусу, однак відносяться до державних правоохоронних органів спеціального призначення.

Враховуючи багатоступеневий характер запропонованої нами класифікації, цілком логічно виникає питання: до якої саме групи і підгрупи необхідно відносити ДБР? На перший погляд, відповідь на дане питання має бути очевидною: *ДБР слід відносити до групи державних правоохоронних органів, які належать до виконавчої гілки влади, а саме до підгрупи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, які наділені правоохоронними функціями.* І хоча ст. 1 Закону прямо не називає ДБР «державним правоохоронним органом із спеціальним статусом», однак такий висновок випливає з дослівного тлумачення інших норм Закону. Зокрема, згідно ч. 1 ст. 1 Закону, ДБР є «центральним органом виконавчої влади», а згідно п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону, «незалежність ДБР від незаконного втручання у його діяльність гарантується, зокрема, визначеними цим та іншими законами ... спеціальним статусом ДБР ...» [108].

Така невдала законодавча конструкція, як справедливо зазначається в літературі, «для науковців та практиків стала гарною можливістю ще раз вступити у дискусію ... та зробити висновок про неконституційність складових частин Закону, зокрема обмірковувати питання щодо правомірності надання ДБР спеціального статусу» [72]. Так, наприклад, фахівці Головного науково-експертного управління, у своєму висновку на один із проектів Закону України «Про Державне бюро розслідувань» виступили категорично проти створення ДБР як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. На обґрунтування такої позиції вони навели кілька аргументів. По-перше, «під державними органами, які мають спеціальний статус, зазвичай розуміються прямо чи опосередковано названі у Конституції України органи, не віднесені до жодної з «гілок» єдиної державної влади ... До таких державних органів відносяться прокуратура, СБУ, ЦВК ... тощо. Їх спеціальний статус відображається насамперед у порядку формування ... та характері їх взаємозв'язків з іншими ... органами держави». По-друге, «Конституція

України ... не передбачає існування в державному механізмі (апараті) державних органів виконавчої влади із спеціальним статусом, які здійснювали б відповідні функції поза межами системи органів виконавчої влади» [18]. З урахуванням викладеного вище, автори такого висновку вважають, що «запропоновані у проекті приписи щодо надання ДБР спеціального статусу, порядку його формування, підзвітності та підконтрольності ... можуть бути визнані такими, що не повною мірою узгоджуються з відповідними положеннями Конституції України, та суперечать Закону України «Про Кабінет Міністрів України», який є базовим законодавчим актом у питаннях утворення і функціонування центральних органів виконавчої влади» [18].

Аналіз наведених аргументів у їх взаємозв'язку із чинною редакцією Закону України «Про Державне бюро розслідувань», дозволяє нам висловити незгоду із деякими з них.

По-перше, Закон не передбачає функціонування ДБР «поза межами виконавчої гілки влади», а прямо відносить його до системи «центральных органів виконавчої влади». Тобто в даному випадку мова йде про дві абсолютно різні групи державних органів – «державні правоохоронні органи зі спеціальним статусом» та *«центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, які наділені правоохоронними функціями»*. На сьогодні ст. 1 Закону прямо зазначає, що ДБР відноситься до другої групи, а тому більш доцільно порівнювати його не з прокуратурою, СБУ та ЦВК, а з іншими центральними органами виконавчої влади.

По-друге, «базовим законодавчим актом у питаннях утворення і функціонування центральних органів виконавчої влади», на нашу думку, є не Закон України «Про Кабінет Міністрів України», як наголошують автори висновку, а Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. [163]. Ст. 24 вказаного Закону якраз і містить згадку про центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, а також в загальних рисах регулює окремі питання організації та діяльності таких органів. Що стосується Закону України «Про Кабінет Міністрів України», то він не

містить окремої згадки про центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Натомість, у ньому закріплено положення, згідно якого «особливості відносин Кабінету Міністрів України з окремими центральними органами виконавчої влади можуть визначатися законами України» [128]. Очевидно, що дана законодавча норма в повній мірі охоплює питання підзвітності та підконтрольності ДБР і передбачає можливість встановлення в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» специфічного порядку взаємодії ДБР і Кабміну.

Викладені вище аргументи ще раз підтверджують висловлене нами вище припущення про *приналежність ДБР саме до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, які наділені правоохоронними функціями*². Водночас, *доцільність* віднесення ДБР саме до цієї підгрупи – це вже зовсім інше питання, якому ми пропонуємо присвятити наступний підрозділ нашого дисертаційного дослідження.

Таким чином, підсумовуючи дослідження місця ДБР в системі центральних органів виконавчої влади та в системі правоохоронних органів України, ми можемо запропонувати **авторську класифікацію правоохоронних органів держави** (наочно див Додаток Б). На нашу думку, у найбільш загальному вигляді систему таких органів утворюють два основні сектори:

1. Державний сектор, до якого входять виключно органи державної влади. У свою чергу, в рамках державного сектору можна виділити кілька самостійних складових:

1.1. Державні правоохоронні органи – це органи державної влади, які спеціально створені з метою здійснення правоохоронної діяльності (тобто для яких реалізація правоохоронних функцій є основним напрямом їх діяльності). У свою чергу, державні правоохоронні органи можуть бути класифіковані за

²При цьому ми не стверджуємо, що всі інші положення Закону в повній мірі узгоджуються зі статусом ДБР як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Навпаки, у наступних підрозділах дисертації нами буде доведена неконституційність цілої низки законодавчих положень, які закріплюють окремі елементи адміністративно-правового статусу ДБР.

різноманітними критеріями: в залежності від змісту виконуваних правоохоронних функцій; в залежності предметного розподілу компетенції; в залежності від обсягу повноважень у правоохоронній сфері; в залежності від місця державного правоохоронного органу в правоохоронній системі загалом, а також його взаємозв'язків з іншими державними органами (наочно див. Додаток Б).

1.2. *Державні органи, які наділені правоохоронними функціями.* Дану групу утворюють кілька самостійних підгруп: 1) державні органи, що формують державну політику у правоохоронній сфері; 2) державні органи, що забезпечують координацію та взаємодію між різними елементами правоохоронної системи; 3) державні органи, які постійно або тимчасово виконують окремі правоохоронні функції, що не є основним напрямом їх діяльності; 4) державні органи, що здійснюють контроль і нагляд за діяльністю інших правоохоронних органів, а також за дотриманням режиму законності усіма суб'єктами суспільних відносин.

1.3. *Суди.*

2. ***Недержавний сектор***, до якого входять всі інші органи та організації, які здійснюють правоохоронну діяльність, а також окремі громадяни. У свою чергу, в рамках недержавного сектору можна виділити кілька самостійних складових:

2.1. *Приватні правоохоронні структури, що здійснюють правоохоронну діяльність на договірних засадах.*

2.2. *Недержавні правоохоронні та правозахисні інституції.*

2.3. *Громадські організації, об'єднання громадян, окремі громадяни, які надають допомогу і сприяння в діяльності інших правоохоронних органів.*

На перший погляд, запропонована нами класифікація правоохоронних органів має суто теоретичний характер. Однак, це не так. Завдяки своїй універсальності, зрозумілості та уніфікованості, вона може ефективно використовуватись в законотворчій практиці. Зокрема, системний аналіз чинного законодавств, а також узагальнення результатів проведеного нами

опитування, дозволило нам визначити відразу кілька законодавчих прогалин і суперечностей, успішне усунення яких можливе саме завдяки імплементації зроблених нами вище висновків та узагальнень.

По-перше, в умовах активізації реформаційних процесів в правоохоронній системі нашої держави **назріла необхідність в розробці та прийнятті Закону України «Про систему правоохоронних органів і правоохоронну діяльність».** До-речі, така пропозиція знайшла широку підтримку серед усіх категорій опитаних нами респондентів. Зокрема, її підтримало 71 % юристів-правознавців, 75 % новопризначених співробітників ДБР, а також 62 % пересічних громадян. На нашу думку, основна увага в даному Законі має бути присвячена законодавчому закріпленню системи правоохоронних органів та окресленню взаємозв'язків між її основними структурними елементами. Також, у ньому необхідно: закріпити основні принципи діяльності правоохоронних органів та гарантії їх незалежності; чітко розмежувати компетенцію і сферу їх повноважень; визначити їх підзвітність і підконтрольність, а також загальні засади здійснення координації та взаємодії між ними; прописати загальні вимоги, яким повинні відповідати працівники тих чи інших правоохоронних органів; закріпити гарантії правового та соціального захисту таких працівників тощо.

Саме завдяки законодавчому оформленню перерахованих вище питань, Закон України «Про систему правоохоронних органів і правоохоронну діяльність» може стати міцним фундаментом функціонування всієї правоохоронної системи держави, оскільки забезпечить стабільність, злагодженість, узгодженість та одноманітність роботи всіх її структурних елементів. Також, він матиме важливе науково-теоретичне значення, оскільки допоможе розв'язати багато спірних і дискусійних питань.

По-друге, необхідно провести **ревізію всіх нормативно-правових актів, які визначають загальні засади організації та діяльності правоохоронних органів з метою уточнення їх адміністративно-правового статусу.** Така пропозиція теж отримала схвальні відгуки більшості опитаних

нами респондентів. Зокрема, її підтримало 89 %, 68 % та 73 % опитаних нами респондентів відповідно. При цьому, на нашу думку, особливу увагу необхідно звернути на законодавчі акти, які регулюють діяльність державних правоохоронних органів. Серед іншого, такі акти мають містити чіткі та уніфіковані визначення поняття того чи іншого органу, які дозволяють однозначно визначити їх місце в системі державних правоохоронних органів (у відповідності із запропонованою нами вище структурою). Що стосується інших державних органів, приватних правоохоронних структур, а також недержавних правоохоронних та правозахисних інституцій, то в нормативно-правових актах, які регулюють порядок їх діяльності, доречно окремо виписати правоохоронні функції та повноваження, якими вони наділені, а також передбачити додаткові гарантії, які у зв'язку цим надаються їх працівникам.

На нашу думку, практична реалізація запропонованого нами підходу дозволить ліквідувати більшість прогалин та суперечностей в нормативно-правовому регулюванні організації та діяльності вітчизняної системи правоохоронних органів, зробить його більш зрозумілим для сприйняття як науковцями, так і пересічними громадянами.

По-третє, окрім статусних законів, внесення деяких змін та уточнень потребують й інші законодавчі акти. Одним із них є Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Зокрема, опитані нами респонденти (63 %, 57 % та 51 % відповідно) вважають, що визначення правоохоронних органів, яке закріплене в цьому Законі, не відображає їх справжню сутність і соціальне призначення, а тому має бути переглянуте. Практична реалізація такої пропозиції передбачає внесення цілої низки змін і доповнень до цього Закону.

У першу чергу, в абз. 1 п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону замість існуючого визначення правоохоронних органів ми пропонуємо закріпити сформульовану нами дефініцію «державні правоохоронні органи», виклавши його в такій редакції: «1. Державні правоохоронні органи – це наділені державно-владними повноваженнями у сфері охорони правопорядку органи державної влади,

адміністративно-правовий статус, організація та порядок діяльності яких визначаються законом, і основним завданням діяльності яких є охорона конституційного ладу, інтересів суспільства і держави, прав, свобод і законних інтересів громадян від протиправних посягань, зміцнення законності, забезпечення публічної безпеки та порядку, протидія корупції, запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів й інших правопорушень».

Також, деякі уточнення необхідно внести в абз. 2 п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону, виклавши його в такій редакції: «Відповідно до цього Закону захисту підлягають судді Конституційного Суду України, судді та працівники апаратів судів, працівники державних та інших правоохоронних органів, а також співробітники ...» і далі по тексту.

В інших статтях Закону необхідно чітко розмежувати державні правоохоронні органи та інші правоохоронні органи, визначивши для кожної з цих груп відповідний обсяг гарантій державного захисту їх працівників під час реалізації правоохоронних завдань і функцій.

По-четверте, більшість опитаних нами респондентів (71 %, 60 % та 46 % відповідно) наголошує на необхідності **проведення «ревізії» змісту Закону України «Про національну безпеку України» в частині удосконалення дефініцій деяких понять, а також чіткого визначення адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки**. На нашу думку, таке зауваження є досить слушним. Зокрема, контекстний аналіз змісту аналізованого Закону, а також інших нормативно-правових актів, дозволив нам виявити відразу кілька його суттєвих вад, які потребують обов'язкового усунення.

У першу чергу, з негативного боку слід відмітити той факт, що, незважаючи на неодноразову згадку про правоохоронні органи, зазначений Закон не містить їх офіційного визначення. На нашу думку, така прогалина суттєво знижує якість правового регулювання діяльності у сфері забезпечення національної безпеки та породжує численні суперечки з приводу її суб'єктного

складу. З метою усунення зазначеного недоліку, ми пропонуємо внести зміни до ч. 1 ст. 1 Закону, доповнивши її сформульованою нами вище дефініцією «державних правоохоронних органів».

Також, необґрунтованим вважаємо використання в аналізованому Законі такого поняття, як «правоохоронні органи» для характеристики суб'єктного складу сектору безпеки та оборони, сил безпеки, сил оборони тощо. Дослідження змісту наведених понять у їх взаємозв'язку зі змістом інших норм Закону свідчить, що в даному випадку мова має йти не про всі правоохоронні органи, а лише про «державні правоохоронні органи». Таким чином, з метою уточнення та конкретизації змісту деяких положень Закону, пропонуємо в усіх випадках замість терміну «правоохоронні органи» вживати термін «державні правоохоронні органи».

У зв'язку з викладеним, не зовсім логічним видається також одночасне використання в аналізованому Законі таких термінів, як «правоохоронні органи» та «органи (або державні органи) спеціального призначення з правоохоронними функціями» при визначенні змісту деяких понять. На користь такого висновку можна навести кілька аргументів. Передусім, як нами було доведено вище, термін «державні правоохоронні органи» має більш широкий зміст і включає в себе такі елементи, як «державні правоохоронні органи загальної компетенції», так і всі інші різновиди державних правоохоронних органів, в тому числі державні правоохоронні органи спеціального призначення, державні правоохоронні органи зі спеціальним статусом тощо. Іншими словами, вказані поняття співвідносяться між собою як ціле та частина. Крім того, в аналізованому Законі окремо не визначається адміністративно-правовий статус «правоохоронних органів» та адміністративно-правовий статус «державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями», «органів спеціального призначення з правоохоронними функціями» та «правоохоронних органів спеціального призначення». В усіх нормах закону, які присвячені тому чи іншому елементу національної безпеки, вказані органи завжди згадуються разом. Викладене вище свідчить про відсутність практичної

потреби в одночасному використанні в Законі таких термінів, як «правоохоронні органи» та «органи (або державні органи) спеціального призначення з правоохоронними функціями». Такий підхід лише «розмиває» справжню сутність тих чи інших понять і вносить неясність у розуміння їх змісту. З метою усунення зазначеного недоліку, вважаємо за доцільне внести зміни до п.п. 16-18 ч. 1 ст. 1 та абз. 2 ч. 2 ст. 6 Закону, виключивши з їх змісту згадку про «державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями», «органи спеціального призначення з правоохоронними функціями» та «правоохоронні органи спеціального призначення» відповідно.

По-п'яте, разом із внесенням змін і доповнень до законодавчих актів, необхідно також уточнити зміст деяких спеціальних законів, які закріплюють адміністративно-правовий статус та загальні засади організації і діяльності окремих правоохоронних органів. При цьому, опитані нами респонденти (67 %, 89 % та 53 % відповідно) наполягають на необхідності **внесення змін і доповнень до Закону України «Про державне бюро розслідувань України», які спрямовані на уточнення його адміністративного-правового статусу та визначення місця, яке він займає в системі правоохоронних органів держави.** Такий крок дозволить остаточно розв'язати суперечності, які точаться довкола правового становища ДБР; зрівняє в адміністративно-правовому статусі ДБР з іншими державними правоохоронними органами; забезпечить впровадження єдиних гарантій правового і соціального захисту його працівників тощо.

Однак, якщо у питанні про віднесення ДБР до державних правоохоронних органів практично не виникає жодних суперечок, то з приводу його приналежності до конкретної підгрупи в системі таких органів – наукові і політичні дискусії не вщухають і досі. Зважаючи на складність даної проблематики, а також на її важливе теоретичне і практичне значення, пропонуємо присвятити їй окремий підрозділ нашого дисертаційного дослідження.

2.2. Особливості адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань як центрального органу виконавчої влади

У попередньому підрозділ дисертації ми в загальних рисах охарактеризували систему правоохоронних органів держави і визначили місце ДБР в такій системі. Зокрема, дослівний аналіз Закону України «Про Державне бюро розслідувань» дозволив нам віднести ДБР до групи «державних правоохоронних органів, які належать до виконавчої гілки влади», а саме до підгрупи «центральных органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, які наділені правоохоронними функціями» (наочно див. Додаток Б).

Водночас, надання ДБР статусу ЦОВВ викликало цілу хвилю критики як в наукових колах, так і серед політичних експертів. При цьому практично всі вони одностайні у тому, що **законодавче закріплення такої моделі функціонування ДБР не відповідає ані Конституції України, ані іншим законодавчим актам, які регулюють діяльність органів виконавчої влади.** Аналогічну точку зору висловила також більшість опитаних нами респондентів всіх категорій (78 % юристів-правознавців, 65 % співробітників ДБР та 59 % пересічних громадян), а проведений нами нижче системний аналіз чинного законодавства цілком підтверджує справедливість такої критики.

То яким же саме конституційним і законодавчим нормам суперечить Закон України «Про Державне бюро розслідувань»? Для того, щоб дати відповідь на поставлене запитання, нам необхідно: по-перше, проаналізувати загальнотеоретичні погляди на систему ознак ЦОВВ, в тому числі тих, що мають спеціальний статус, а також встановити, чи відповідає ДБР таким ознакам; по-друге, співставити окремі норми Закону «Про Державне бюро розслідувань» із відповідними положеннями Конституції України та Законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади». Лише завдяки такому комплексному дослідженню нам вдасться сформулювати дійсно обґрунтовані та конструктивні пропозиції з удосконалення законодавчого забезпечення організації діяльності ДБР.

Відразу ж зауважимо, що ЦОВВ зі спеціальним статусом – це найменш досліджена група органів виконавчої влади. Особливості їх адміністративно-правового статусу не були предметом окремих дисертаційних чи монографічних досліджень, а розглядалися лише в рамках характеристики адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади загалом, або окремих органів виконавчої влади, які входять до цієї групи. Відсутність належного науково-теоретичного підґрунтя цілком логічно позначилось і на якості законодавчого регулювання. Зокрема, як нам вдалося встановити, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» взагалі не містить згадки про такі органи [128], тоді як в Законі України «Про Центральні органи виконавчої влади» їм присвячено лише одну статтю (ст. 24 Закону) [163].

З даного приводу деякі науковці зауважують, що відсутність згадування про зазначені органи в переліку інших ЦОВВ є одним з основних недоліків Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [171, с. 7]. Однак, як нами буде доведено нижче, це далеко не єдина суттєва вада даного Закону.

У першу чергу, з негативного боку слід відмітити той факт, що Закон не містить офіційно закріпленої дефініції ЦОВВ зі спеціальним статусом. Намагання науковців усунути цю прогалину теж не увінчалися особливими успіхами, оскільки сформульовані ними визначення не розкривають у повній мірі всю специфіку зазначеної категорії органів. Так, у найбільш загальному розумінні ЦОВВ зі спеціальним статусом визначаються як «особливий вид органів державної влади, всі питання організації, діяльності та взаємовідносин яких з іншими органами мають вирішуватися в індивідуальному порядку шляхом прийняття відповідних локальних статусних законів» [12, с. 207]. Очевидно, що наведена дефініція не може бути покладена в основу розуміння сутності та правової природи таких органів, оскільки вона розкриває лише одну їх характерну рису – «особливий порядок законодавчого регулювання організації та порядку їх діяльності».

Однак, окрім цієї риси, ЦОВВ зі спеціальним статусом характеризуються ще цілою низкою специфічних ознак. Нижче, спробуємо проаналізувати такі ознаки, а також визначити, чи відповідає їм усім ДБР.

Аналіз Конституції України та інших законодавчих актів, а також узагальнення наукової літератури дозволило нам визначити **систему ознак ЦОВВ зі спеціальним статусом, які визначають їх особливе місце в системі органів виконавчої влади** [65, с. 83].

1. Як ми уже зазначили вище, характерною особливістю ЦОВВ зі спеціальним статусом є *особливий характер законодавчого регулювання організації та порядку їх діяльності*. Дана ознака випливає з дослівного тлумачення ч. 4 ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», яка поширює дію цього Закону на ЦОВВ зі спеціальним статусом лише в тих випадках, коли Конституцією та законами України не визначено інших особливостей організації та порядку їх діяльності [163].

Як нами було встановлено, *ДБР в повній мірі відповідає зазначеній ознаці, оскільки практично всі питання організації його діяльності визначаються в спеціальному законодавчому акті – в Законі України «Про державне бюро розслідувань»*. Що стосується Конституції України, то, на перший погляд, в ній відсутня пряма згадка про даний орган, однак в ній міститься ціла низка норм, які мають безпосереднє відношення до ДБР як одного з елементів виконавчої гілки влади (як нами буде доведено нижче, саме ці конституційні норми є основним предметом політичних і наукових дискусій).

До речі, ДБР – не єдиний ЦОВВ зі спеціальним статусом, який не згадується в Конституції України. Окрім нього до таких органів можна віднести також Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, НАЗК та інші. Саме за ознакою згадування в Конституції, деякі науковці поділяють ЦОВВ зі спеціальним статусом на дві групи: 1) органи, передбачені Конституцією України (Антимонопольний комітет України, Фонд

державного майна України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України); 2) інші ЦОВВ зі спеціальним статусом, які можуть бути утворені Кабміном [49]. Очевидно, що ДБР має бути віднесений саме до другої групи.

2. Більшість науковців, визначаючи специфіку ЦОВВ зі спеціальним статусом, вказують на таку їх особливість, як «наявність власної компетенції» [5, с. 89], або ж «властива тільки їм компетенція» [202, с. 220]. Водночас, ми не можемо погодитись із таким формулюванням. Річ у тім, що всі без винятку органи виконавчої влади, та й будь-які органи державної влади загалом, мають «власну компетенцію», однак, це не дає підстав надавати їм «спеціальний статус». На нашу думку, в даному випадку мова має йти про *«особливий характер повноважень, якими такі органи наділяються»*. Саме особливий, специфічний характер повноважень і є тим визначальним критерієм, за яким ці органи виділяються в окрему групу органів виконавчої влади.

Звісно, «особливий характер повноважень» є оціночною категорією, у зв'язку з чим практично не можливо чітко окреслити її межі. Однак, у будь-якому разі при вирішенні питання про наділення того чи іншого органу виконавчої влади спеціальним статусом необхідно враховувати: роль, яку він відіграє в житті суспільства і держави; важливість і суспільну значимість тих питань, які становлять предмет його компетенції; наявність ризиків і загроз, які можуть перешкоджати реалізації поставлених перед ним завдань; необхідність надання йому надзвичайно широких повноважень для виконання покладених на нього функцій тощо.

Як свідчить проведене нами дослідження, *ДБР в повній мірі відповідає всім перерахованим вище вимогам, оскільки основне його призначенням полягає у боротьбі зі злочинами найвищих посадових осіб держави*. Очевидно, що на даному етапі державотворення дана проблема стоїть надзвичайно гостро, що свідчить про важливість і суспільну значимість діяльності ДБР, а відтак, цілком виправдовує надання йому спеціального статусу. У свою чергу, високий статус осіб, на яких спрямована діяльність ДБР, обумовлює виникнення численних

ризиків і загроз, що можуть негативно позначатись на ефективності його діяльності. Дана обставина є основною причиною наділення ДБР надзвичайно широкими повноваженнями, які дозволяють безперешкодно виконувати покладені на нього завдання і функції.

3. Особливий характер повноважень, якими наділені ЦОВВЗі спеціальним статусом, обумовлює необхідність *гарантування високого рівня незалежності від незаконного втручання у їх діяльність*. Звісно, перелік і обсяг таких гарантій має індивідуальний характер і залежить від специфіки діяльності того чи іншого органу. Зокрема, це може бути особливий порядок фінансування та матеріально-технічного забезпечення таких органів; особливий порядок призначення на посаду та звільнення з посади їх працівників; встановлення кримінальної чи адміністративної відповідальності за незаконне втручання в роботу таких органів, за невиконання їх рішень і розпоряджень, за посягання на життя та здоров'я їх працівників тощо.

Як правило, такі гарантії зосереджуються в спеціальних нормах відповідних законодавчих актів. У нашому випадку, мова йде про ст. 4 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», згідно якої незалежність ДБР від незаконного втручання у його діяльність гарантується, зокрема, визначеними цим та іншими законами: 1) спеціальним статусом ДБР, особливим порядком визначення його загальної структури, фінансування та організаційного забезпечення діяльності; 2) особливим порядком добору, призначення та звільнення Директора ДБР, першого заступника Директора ДБР і заступника Директора ДБР, а також вичерпним, визначеним законом, переліком підстав для припинення їхніх повноважень; 3) порядком здійснення повноважень ДБР та його працівниками; 4) колегіальним прийняттям найбільш важливих рішень керівництвом ДБР; 5) заборонаю незаконного втручання у здійснення повноважень працівників ДБР; 6) належною оплатою праці працівників ДБР і соціальними гарантіями; 7) правовим захистом і забезпеченням особистої безпеки працівників ДБР, їхніх близьких родичів [108]. Також, Закон гарантує захист від незаконного втручання державних органів, органів місцевого

самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність ДБР. Будь-які вказівки, пропозиції, вимоги, доручення, спрямовані до ДБР та його працівників, що стосуються питань досудового розслідування в конкретних кримінальних провадженнях, будуть визнаватись неправомірними і не підлягатимуть виконанню [108].

Окрім перерахованих вище, в даному Законі, а також в Конституції України та в інших нормативно-правових актах міститься ще ціла низка гарантій діяльності ДБР. У своїй сукупності *всі вони складають особливий гарантійний механізм, який забезпечує належне функціонування ДБР і є основою його спеціального правового статусу.*

4. Специфічні завдання і функції, які поставлені перед ЦОВВ зі спеціальним статусом, обумовлюють необхідність встановлення для них ***відмінного від загального порядку підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості.*** При цьому, як свідчать результати проведеного нами аналізу нормативно-правових актів, які регулюють діяльність ЦОВВ зі спеціальним статусом, така відмінність проявляється в таких основних моментах: по-перше, це мінімізація втручання Кабміну в діяльність таких органів; по-друге, посилення впливу Президента України на процес управління їх діяльністю; по-третє, наділення ВРУ контрольними повноваженнями щодо їх діяльності; по-четверте, гарантування самостійності та незалежності при вирішенні багатьох внутрішньо організаційних питань.

Так, наприклад, у спеціальних законодавчих актах, які регулюють діяльність окремих ЦОВВ зі спеціальним статусом, передбачено, що вони:

➤ «відповідальні» перед Президентом України (абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону «Про Фонд державного майна України» [162]), «підконтрольні» (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [98]), або «підпорядковуються і підконтрольні» йому (ч. 3 ст. 23 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [115]);

➤ «підзвітні» ВРУ (ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [98]; ч. 2 ст. 2 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [132]), «підконтрольній» їй (ч. 3 ст. 23 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [115]), або «відповідальні» перед нею (ч. 2 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» [118]);

➤ «підконтрольні та підзвітні» Кабміну (ч. 2 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» [118]), «підконтрольні та відповідальні» перед ним (ч. 2 ст. 2 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [132]), або їх діяльність «спрямовується і координується» Кабміном (абз. 3 ч. 1 ст. 1 Закону «Про Фонд державного майна України» [162]; ч. 2 ст. 23 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [115]).

Що стосується *ДБР*, то для нього у чинному законодавстві також встановлено відмінний від загального порядок підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості. Однак, такий порядок суттєво відрізняється навіть від того, що передбачений для інших ЦОВВ зі спеціальним статусом. Зокрема, як нам вдалося встановити, в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» даному питанню присвячено не окрему статтю, як у більшості згаданих нами вище законів, а окремий розділ – Розділ V «Особливості демократичного цивільного контролю за діяльністю ДБР. Забезпечення прозорості діяльності ДБР». Водночас, з дев'яти статей, які містяться в даному розділі, питання державного контролю регулює лише одна стаття – ст. 23 «Контроль за діяльністю ДБР». В решті статей мова йде про внутрішньовідомчий контроль, громадський контроль, прокурорський нагляд, а також (що не може не викликати здивування!) про посвідчення працівника ДБР та про печатку ДБР [108].

Ознайомившись зі змістом ст. 23 Закону, ми хочемо висловити ще декілька зауважень з приводу її змісту:

По-перше, ми не можемо погодитись із формулюванням ч. 1 згаданої статті. Зокрема, в ній зазначається, що «Контроль за діяльністю Державного бюро розслідувань здійснюється в порядку, визначеному Конституцією України, Законом України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», цим та іншими законами України» [108]. Водночас, як ми уже неодноразово зазначали, Конституція України не містить згадки ані про ДБР, ані про інші ЦОВВ зі спеціальним статусом (крім трьох, про які ми говорили вище) [44]. Також, недоречною вважаємо згадку про Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», який втратив чинність ще 8.08.2018 р. (хоча він теж не містив жодної згадки про ЦОВВ зі спеціальним статусом) [107].

По-друге, не зовсім вдалим видається формулювання змісту ч. 2 ст. 23 Закону. Так, серед іншого вона передбачає обов'язок Директора ДБР інформувати Президента України, ВРУ та Кабмін про основні питання діяльності ДБР та його підрозділів, про виконання покладених на них завдань, додержання законодавства, прав і свобод людини і громадянина, а також щороку до 1 квітня подавати їм письмовий звіт про діяльність ДБР за попередній рік [108]. І хоча зміст такого звіту, а також перелік відомостей щодо результатів діяльності ДБР та виконання покладених на нього обов'язків достатньо детально прописані в Законі, однак сам механізм його подання свідчить про те, що він має скоріше інформативне, аніж контрольне значення.

По-третє, ч. 5 ст. 23 Закону закріплює ще один різновид контролю за діяльністю ДБР – «слухання на тему діяльності ДБР, виконання покладених на ДБР завдань, додержання ним законодавства, прав і свобод людини і громадянина» які проводяться комітетом ВРУ, до предмета відання якого належать питання законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, не рідше одного разу на рік і є відкритими для громадськості [108]. У цілому

позитивно оцінюючи такий різновид контролю, з негативного боку все ж таки хочемо відмітити його низьку ефективність. Річ у тім, що Закон не надає ВРУ жодних важелів впливу на ДБР за результатами таких обговорень, що практично нівелює їх цінність як засобу контролю.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що незважаючи на особливий правовий статус, у чинному законодавстві не встановлено достатньо чітких і зрозумілих для широкого загалу рамок підзвітності, підконтрольності та відповідальності ДБР. Відтак, є всі підстави стверджувати, що його діяльність на належному рівні не контролюється ані Кабміном, ані Президентом, ані ВРУ [61, с. 57].

Відразу ж зазначимо, що такий законодавчий підхід до визначення підконтрольності ДБР по-різному оцінюється науковцями та експертами. Так, наприклад, деякі з них вважають, що «з огляду на важливість виконуваних функцій ...ДБР має бути підпорядкований Президенту України і підконтрольний ВРУ» [90, с. 8].

Інші, навпаки, пропонують залишити ДБР у складі виконавчої гілки влади, однак наполягають на доцільності «конкретизації основних засад його взаємодії з Кабміном таким чином, щоб, з одного боку, не порушувались вимоги Конституції України щодо можливості спрямування діяльності ДБР Урядом, а з іншого – щоб ДБР було захищене від втручання Кабміну у його діяльність» [18].

Існує також третій підхід, прихильники якого, контекстуально орієнтуючись на вимоги Резолюції ООН від 7.09.1990 р. «Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва. Практичні заходи боротьби з корупцією», позитивно оцінюють організаційні аспекти підконтрольності та підзвітності ДБР, які були реалізовані в Законі [205, с. 389]. Зокрема, зазначається, що «будучи незалежним органом, ДБР наділене спеціалізацією, а також в своїй діяльності є підзвітним. Остання обставина може бути найбільш цінною, оскільки вона дозволяє політичному органу оцінити, які результати

були досягнуті за даними витратами ресурсів, і покласти відповідальність за боротьбу з корупцією на конкретних осіб або конкретні органи» [15]. Однак, ми не можемо погодитись із таким твердженням, оскільки воно не узгоджується із законодавчо закріпленим механізмом контролю за ДБР. Такий механізм дійсно, «дозволяє політичному органу оцінити, які результати були досягнуті», однак він не передбачає жодних важелів відповідальності «конкретних осіб або конкретних органів» за низьку якість роботи ДБР, прорахунки і недоліки в його роботі.

Саме відсутність чітких законодавчих рамок підзвітності, підконтрольності та відповідальності ДБР ми вважаємо одним із основних недоліків Закону, які можуть негативно позначитись на ефективності роботи ДБР у майбутньому. Однак, що стосується визначення таких рамок, то це є досить складним питанням, яке може бути вирішене лише в рамках комплексного перегляду правового статусу ДБР та кардинального переформатування основних організаційних засад його діяльності (конкретні пропозиції з даного питання будуть сформульовані нами нижче).

5. Однією з гарантій незалежності та неупередженості діяльності ЦОВВ зі спеціальним статусом, а також ще однією їх відмінною рисою, є законодавче закріплення *особливого порядку кадрового забезпечення їх діяльності*. Зокрема, як свідчать результати проведеного нами аналізу нормативно-правових актів, що регулюють діяльність ЦОВВ зі спеціальним статусом, особливість такого порядку проявляється в кількох ключових моментах: по-перше, це відмінний від загального порядок призначення на посаду та звільнення з посади керівників таких органів; по-друге, це особливий порядок призначення на посаду та звільнення з посади заступників керівників цих органів; по-третє, це визначення граничних строків перебування на посаді керівників цих органів; по-четверте, це закріплення вичерпного переліку підстав звільнення їх з посади; по-п'яте, це покладання на них відповідальності за роботу всього органу тощо.

Нижче, спробуємо коротко охарактеризувати ці особливості на прикладі конкретних ЦОВВ зі спеціальним статусом:

➤ Голова Антимонопольного комітету України та Голова Фонду державного майна України призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України за згодою ВРУ; Голова Держкомтелерадіо призначається на посаду за поданням Прем'єр-міністра України та звільняється з посади Верховною Радою України; Голови Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, НАЗК та Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів – призначаються на посаду та звільняються з посади Кабміном (ч. 1 ст. 9 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [98]; ч. 1 ст. 7 Закону «Про Фонд державного майна України» [162]; п. 9 Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України» [120]; ч. 2 ст. 6 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [115]; ч. 1 ст. 5 Закону України «Про запобігання корупції» [118]; ч. 2 ст. 3 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [132]).

➤ Перші заступники та заступники голів Антимонопольного комітету України та Фонду державного майна України призначаються на посади відповідно до пропозицій голів за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Президентом України; заступники Голови Держкомтелерадіо – призначаються на посади та звільняються з посад Кабміном за поданням Прем'єр-міністра України; заступники Голови Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України – призначаються на посади та звільняються з посад Кабміном за поданням Голови; заступників Голови НАЗК та заступників Голови Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, призначають на посаду та звільняють з посади відповідні Голови (ч. 1 ст. 10 Закону України «Про

Антимонопольний комітет України» [98]; ч. 2 ст. 8 Закону «Про Фонд державного майна України» [162]; п. 9 Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України» [120]; ч. 3 ст. 6 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [115]; ч. 6 ст. 5 Закону України «Про запобігання корупції» [118]; ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [132]).

➤ Строк повноважень Голови Антимонопольного комітету України становить сім років, Голови НАЗК – чотири роки, без права обіймати цю посаду два строки підряд, Голови Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів – п'ять років, без права обіймати цю посаду два строки підряд (ч. 2 ст. 9 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [98]; ч. 4 ст. 5 Закону України «Про запобігання корупції» [118]; ч. 2 ст. 3 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [132]).

➤ Вичерпний перелік підстав звільнення з посади Голови Антимонопольного комітету України визначені в ч. 4 ст. 9 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [98], Голови НАЗК – в ч. 5 ст. 5 Закону України «Про запобігання корупції» [118], Голови Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів – в ч. 4 та ч. 5 ст. 3 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [132].

➤ Голова Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України «несе особисту відповідальність за виконання покладених на Державну службу завдань»; Голова НАЗК «організовує та контролює роботу НАЗК, несе персональну відповідальність за законність, прозорість та

ефективність діяльності НАЗК, звітує про роботу НАЗК»; Голова Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів «організовує та контролює роботу Національного агентства, несе персональну відповідальність за прозорість діяльності Національного агентства та результати його роботи» (ч. 1 ст. 6 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [115]; п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про запобігання корупції» [118]; п. 1 ч. 2 ст. 7 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [132]).

Що стосується *ДБР*, то в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» теж передбачено цілу низку винятків із загального порядку кадрового забезпечення його діяльності, які, з одного боку, підтверджують доцільність наділення *ДБР* спеціальним статусом, а з іншого – дозволяють йому зайняти особливе місце в системі ЦОВВ. Однак, деякі з таких винятків мають настільки суперечливий характер, що викликають численні наукові дискусії та суперечки як серед політиків, так і в наукових колах. У зв'язку з цим, пропонуємо присвятити їх аналізу окремий підрозділ нашого дисертаційного дослідження.

Вище ми проаналізували основні ознаки, які, на нашу думку, дозволяють виокремити ЦОВВ зі спеціальним статусом в окрему групу органів виконавчої влади, а також довели, що всі ці ознаки в повній мірі характерні також і для *ДБР*. Однак, деякі науковці, окрім названих вище, виділяють ще цілу низку специфічних ознак ЦОВВ зі спеціальним статусом. Зокрема, це особливий порядок їх створення, реорганізації та ліквідації, особливий порядок їх взаємовідносин з іншими органами державної влади [5, с. 89; 14; 202, с. 220], наділення їх правом видавати нормативно-правові акти [49, с. 119] та ще багато інших.

На нашу думку, виділення вказаних ознак є необґрунтованим. Річ у тім, що не лише ЦОВВ зі спеціальним статусом, але й багато інших органів

виконавчої влади мають деякі відмінності в порядку створення, реорганізації та ліквідації. Теж саме можна сказати також і про право видавати нормативно-правові акти, яким, як відомо, наділені всі міністерства і практично всі центральні органи виконавчої влади. Що стосується особливого порядку взаємовідносин з іншими органами державної влади, то дана ознака теж не розкриває специфіку правового статусу саме ЦОВВ зі спеціальним статусом. Річ у тім, що в тій чи іншій мірі специфічний характер мають взаємовідносини, що складаються між усіма органами державної влади, оскільки всі вони наділені власною компетенцією та мають власну сферу повноважень.

Отже, наведені ознаки не розкривають специфіку ЦОВВ зі спеціальним статусом, однак, їх дослідження має вагоме значення для характеристики загальних засад організації їх діяльності. Саме тому, в наступному розділі нашого дисертаційного дослідження на прикладі ДБР ми спробуємо більш детально їх проаналізувати.

Завершуючи дослідження особливостей адміністративно-правового статусу ДБР як ЦОВВ зі спеціальним статусом ми можемо зробити такий узагальнюючий висновок: *на сьогодні ДБР відповідає всім ознакам, які характерні для ЦОВВ зі спеціальним статусом*, а саме: *особливий характер законодавчого регулювання організації та порядку його діяльності; особливий характер покладених на нього повноважень; відмінний від загального порядок підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості; особливий порядок кадрового забезпечення. Однак, прагнучи забезпечити максимальну незалежність ДБР від незаконного тиску та втручання, законодавець передбачив для нього ще цілу низку винятків, більшість з яких за своєю сутністю суперечать концептуальним засадам функціонування виконавчої гілки влади. Очевидно, що в умовах такої правової невизначеності на ефективну діяльність ДБР не варто навіть очікувати. У своєму підсумку все вищевикладене свідчить про актуальність і практичну необхідність перегляду адміністративно-правового статусу ДБР, якому і буде присвячено наступний підрозділ даного дисертаційного дослідження.*

2.3. Основні напрями вдосконалення законодавчо закріпленої моделі адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань

У попередньому підрозділі дисертації ми з'ясували, що законодавець, створюючи ДБР як орган, який веде боротьбу з корупцією та злочинністю найвищих посадових осіб держави, наділив його спеціальним правовим статусом, віднісши до особливої групи ЦОВВ, а також передбачив для нього надзвичайно широкі гарантії та цілу низку винятків із загального порядку організації його діяльності. Такі гарантії і винятки, з одного боку, забезпечують об'єктивність та неупередженість роботи ДБР, однак з іншого – ставлять під сумнів конституційність і законність його роботи у цілому.

Складність та суперечливий характер законодавчо закріпленої моделі адміністративно-правового статусу ДБР відразу ж стали причиною виникнення гострих дискусій як в політичних, так і в наукових колах. Так, ще на етапі законопроектної роботи експерти неодноразово вказували на неконституційність окремих положень майбутнього Закону, в тому числі на неправомірність надання ДБР спеціального статусу. Зокрема, цілком справедливо наголошувалось, що «Конституція України не передбачає існування в державному механізмі органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, які виконували б відповідні функції за межами системи органів виконавчої влади» [5, с. 88; 205, с. 390]. В процесі створення ДБР і комплектування його висококваліфікованими кадрами, а також в процесі фактичного виконання покладених на нього повноважень, проявилась ще ціла низка законодавчих прогалин і суперечностей, які могли б повністю «паралізувати» роботу ДБР, а тому були тимчасово вирішені в так званому «ручному режимі», тобто без внесення необхідних змін і доповнень до чинного законодавства.

Звісно, подібні методи врегулювання проблемних питань негативно позначились на репутації новоствореного органу, були критично оцінені міжнародними експертами та стали підґрунтям для виникнення сумнівів в

об'єктивності та неупередженості його роботи. Крім того, як зазначають деякі науковці, «невизначеність статусу ДБР, а також положення Закону, які містять суперечності або допускають їх подвійне тлумачення...» і в подальшому можуть «перешкоджати продуктивній діяльності ДБР ..», «привести до його неефективного функціонування та відсутності результатів у протидії злочинам, які віднесені до його компетенції» [5, с. 90].

У повній мірі усвідомлюючи такі ризики, новообраний Президент України та ВРУ нового скликання оголосили пріоритетною проблему суперечності, неузгодженості та неконституційності нормативно-правових актів, які визначають загальні засади організації та діяльності ДБР (і, в першу чергу, Закону України «Про Державне бюро розслідувань»), і невідкладно приступили до її розв'язання. Так, за дорученням Президента України було підготовлено відразу кілька законопроектів про внесення змін і доповнень до Конституції України та до Закону України «Про Державне бюро розслідувань». У свою чергу, в науковій літературі та в політичних колах почали висловлюватись критичні погляди на їх зміст та обґрунтовуватись різноманітні альтернативні підходи до вирішення цієї проблеми.

Вивчення та узагальнення усіх запропонованих варіантів, дозволило нам визначити два найбільш перспективні та найбільш поширені на сьогодні шляхи удосконалення законодавчо закріпленої моделі адміністративно-правового статусу ДБР [63, с. 90].

Перший з них – ліберальний, що передбачає залишення ДБР в системі ЦОВВ зі спеціальним статусом. Переважна більшість науковців, які відстоюють саме такий підхід, не наполягають на внесенні кардинальних змін і доповнень до чинного законодавства. На їх думку, основна проблема криється у невдалому формулюванні визначення ДБР, що міститься в ст. 1 Закону, яке потребує деяких корегувань і незначних редакційних уточнень. Так, наприклад, Н.С. Андрійченко, О.В. Ільченко, А.О. Хонько, Л.В. Бернацька та деякі інші науковці зазначають, що в нормативно-правових актах, які затверджують правовий статус інших ЦОВВ зі спеціальним статусом, спеціальний статус цих

інститутів закріплюється саме в перших статтях даних актів, тоді як в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» про спеціальний статус ДБР згадується лише в п. 2 ч. 1 ст. 4 в рамках характеристики основних гарантій його діяльності, що ставить під сумнів його приналежність до ЦОВВ зі спеціальним статусом [1; 5, с. 89; 202, с. 220].

Аналіз ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [98], ч. 1 ст. 1 Закону «Про Фонд державного майна України» [162], п. 1 Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України» [120], ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» [115], ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» [118], а також ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [132] свідчить про обґрунтованість наведених вище аргументів. У зв'язку з викладеним, вважаємо, що з метою уникнення двозначності в розумінні адміністративно-правового статусу ДБР, вказівка на його спеціальний статус має бути закріплена безпосередньо у визначенні ДБР, тобто в ст. 1 Закону.

Однак не всі прихильники зазначеного підходу обмежуються удосконаленням лише дефініції ДБР. Так, наприклад, фахівці Головного науково-експертного управління ще на етапі розгляду проекту Закону України «Про Державне бюро розслідувань» вказували на необхідність внесення змін до Конституції України, які передбачили б «існування в системі органів державної влади не тільки таких державних органів зі спеціальним статусом, як ЦВК, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольний комітет України, але й органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, таких як ДБР» [18]. Додатково пропонувалось також конкретизувати засади взаємодії ДБР з Кабміном [18], в законодавчому порядку визначити критерії виділення

ЦОВВ зі спеціальним статусом з-поміж інших ЦОВВ [171, с. 7], а також чітко прописати порядок їх реорганізації та ліквідації [17, с. 132].

Очевидно, що в наведених вище пропозиціях є раціональне підґрунтя. Однак, на нашу думку, до удосконалення законодавчого забезпечення організації діяльності ДБР необхідно підходити більш радикально, як це пропонують прихильники другого підходу.

Другий підхід – радикальний, що передбачає виведення ДБР не лише з системи ЦОВВ зі спеціальним статусом, але й із системи органів виконавчої влади загалом, і надання йому особливого статусу. Останнім часом зазначений підхід набуває все більшої популярності як серед науковців, так і серед політичних експертів [90, с. 8; 40, с. 155; 75, с. 59]. На його користь наводяться різноманітні аргументи. Однак, всі вони в кінцевому рахунку зводяться до того, що ДБР має специфічну сферу повноважень, а основна мета його діяльності зводиться до «боротьби зі зловживаннями саме в системі виконавчої влади, включаючи її найвищі ешелони» [90, с. 8].

До-речі, саме такий підхід лежить в основі підготовленого і внесеного на розгляд за ініціативою Президента України Проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань» № 2116 від 10.09.2019 р. [104] (далі – Законопроект № 2116). Серед іншого, цей Законопроект передбачає зміну правового статусу ДБР, який замість «центрального органу виконавчої влади» має стати «державним правоохоронним органом», а також усунення ще цілої низки проблемних аспектів правового, структурно-організаційного, процедурного та кадрового характеру, виявлених за час його діяльності.

Водночас, варто зауважити, що ідея виведення ДБР з системи органів виконавчої влади на сьогодні неоднозначно сприймається політиками та експертами. Так, наприклад, фахівці Головного юридичного управління у своєму висновку на Законопроект № 2116 вказали на відсутність конституційних підстав для фактичного виведення ДБР з системи органів

виконавчої влади. На їх думку, такий крок суперечитиме: по-перше, п. 7 ст. 116 Конституції України, згідно з яким Кабмін здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; по-друге, п. 9-1 ст. 116 Конституції України, з яким Кабмін для виконання своїх конституційних повноважень утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [32]. Схожі аргументи у своєму Висновку висловлює також Головне науково-експертне управління [19].

Під час обговорення Законопроекту № 2116 своє негативне ставлення щодо виведення ДБР з системи органів виконавчої влади висловили також деякі народні депутати України. Так, наприклад, А.А. Кожем'якін вказав на відсутність в законопроекті належного обґрунтування необхідності зміни статусу ДБР; М.Л. Княжицький, посилаючись на рішення КСУ № 5 рп/2019, згідно якого «кожний орган державної влади має належати до однієї з гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової) або мати особливий статус, окремо визначений Основним Законом України», наголосив на тому, що ДБР на сьогодні не має такого особливого статусу, а тому він може бути створений виключно як орган виконавчої або судової влади; А.В. Пузійчук навів приклад Національної поліції, що координується МВС України, тобто повноцінно входить до системи органів виконавчої влади, і цей статус жодним чином не забороняє їй виконувати правоохоронні функції [91].

Неоднозначно сприймають ідею надання ДБР особливого правового статусу також і опитані нами респонденти. Так, наприклад, більшість юристів-правознавців (62 %) наполягає на тому, що ДБР має входити до системи органів виконавчої влади, а саме, до з системи ЦОВВ зі спеціальним статусом, тоді як абсолютна більшість новопризначених працівників ДБР (77 %), навпаки, вважає, що ДБР не повинне належати до жодної з гілок влади і має займати відокремлене місце в системі органів державної влади. Що стосується громадян, то вони практично в рівній мірі підтримали обидва підходи (52 % і 47 % відповідно).

Детально дослідивши аргументи прихильників наведених вище підходів, визначивши їх сильні та слабкі сторони, а також проаналізувавши чинне законодавство та вивчивши позицію КСУ щодо вирішення схожих питань, ми можемо обґрунтувати власну точку зору щодо правового статусу ДБР. На нашу думку, **ДБР необхідно вивести з системи органів виконавчої влади і надати йому статус незалежного правоохоронного органу**. Нижче наведемо *основні аргументи на користь такого висновку*, а також надамо відповідь на зауваження, які були висловлені противниками радикального підходу.

По-перше, як показує практика роботи ДБР, на сьогодні основна його діяльність зосереджується довкола виявлення та розслідування злочинів вищих посадових осіб органів виконавчої влади. Саме в цій сфері фіксується найбільша кількість зловживань та найвищий рівень корупції. Однак, якщо ДБР продовжуватиме залишатись в системі органів виконавчої влади, з часом можуть виникнути сумніви в його об'єктивності, незалежності та неупередженості, особливо в питаннях притягнення до відповідальності найвищих керівників органів виконавчої влади.

По-друге, той факт, що згідно п. 7 ст. 116 Конституції України саме Кабмін «здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю» [44] не слід розглядати як заперечення можливості наділення правоохоронними повноваженнями інших органів держави. Таким органом є, наприклад, СБУ, на яку покладається забезпечення державної безпеки України [156]. Прокуратура теж не входить до системи органів виконавчої влади і є самостійним державним органом, водночас саме від неї до ДБР перейшло більшість повноважень щодо здійснення досудового розслідування в окремих кримінальних провадженнях.

По-третє, в Конституції України на сьогодні дійсно окремо не визначено особливий правовий статус ДБР, що унеможлиблює його створення поза межами однієї з трьох гілок влади (законодавчої, виконавчої чи судової). Однак, такий недолік може бути усунутий шляхом внесення відповідних змін і доповнень до Основного закону. До-речі, певна робота в цьому напрямі уже

проводиться. Так, 29.08.2019 р. Президентом України було внесено на розгляд ВРУ ще один Проект Закону України «Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, НАБУ, призначати на посади та звільняти з посад Директора НАБУ і Директора ДБР)» [105] (далі – Законопроект № 1014), який наразі направлений до КСУ для одержання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Серед іншого, даний Законопроект передбачає доповнення ст. 106 Конституції України новим пунктом 11-1, що передбачає наділення Президента України повноваженнями призначати на посаду та звільняти з посади у порядку, визначеному законом України, Директора ДБР. Незважаючи на деякі системні недоліки, ми вважаємо, що Законопроект № 1014, у разі його прийняття, усуне наявні прогалини в законодавчому регулюванні організації діяльності ДБР, а також стане підґрунтям для виведення ДБР з системи органів виконавчої влади.

Таким чином, підсумовуючи викладене вище, ми можемо зробити такий узагальнюючий висновок: **забезпечення належного функціонування ДБР вимагає його негайного виведення з системи органів виконавчої влади і надання йому статусу незалежного правоохоронного органу. Такий крок не лише підвищить ефективність функціонування ДБР, забезпечить достатній рівень його самостійності, об'єктивності та незалежності, але й гарантуватиме захист від незаконного тиску і втручання в його роботу.**

Водночас, реалізація запропонованого нами підходу передбачає необхідність внесення цілої низки змін і доповнень до Конституції України та чинного законодавства. Крім того, такий підхід лежить в основі врегулювання інших системних недоліків законодавчого регулювання організації та діяльності ДБР, на аналізі яких ми зупинялися вище.

➤ У першу чергу, необхідно *внести зміни і доповнення до Конституції України*, без ухвалення яких будь-які спроби кардинального

оновлення адміністративно-правового статусу ДБР будуть марними. Річ у тім, що КСУ у своєму рішенні № 5 рп/2019 чітко та однозначно наголосив, 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» [177]. На нашу думку, найбільш оптимальний шлях реалізації зазначеної вимоги визначений в Законопроекті № 1014, що передбачає розширення конституційних повноважень Президента України за рахунок надання йому права призначати директора ДБР.

Водночас, при загальній позитивній оцінці Законопроекту, деякі його положення, на нашу думку, потребують уточнення і розширення. По-перше, *ми пропонуємо позбавити Кабмін права утворювати ДБР і передати це право Президенту України*. Це цілком логічний крок, який обумовлений виведенням ДБР з системи органів виконавчої влади. Крім того, запровадження саме такого порядку передбачено для інших правоохоронних органів, зокрема НАБУ. По-друге, *на конституційному рівні необхідно обмежити право Президента України призначати на посаду директора ДБР виключно за результатами конкурсу*. Таке обмеження, на нашу думку, суттєво підвищить рівень незалежності очільника ДБР, а також мінімізує ризики зловживань з боку глави держави. До-речі, запропоновані нами уточнення були позитивно оцінені більшістю опитаних респондентів. Зокрема, перше з них підтримало 43 % юристів-правознавців, 55 % працівників ДБР та 52 % громадян; а друге – 68 %, 74 % та 56 % респондентів відповідно. Більш детально наведені положення будуть розглянуті нами в наступному розділі даного дисертаційного дослідження.

➤ Не менш актуальним є закріплення оновленого адміністративно-правового статусу ДБР в Законі України «Про Державне бюро розслідувань». З цією метою ми пропонуємо внести зміни до ч. 1 ст. 1 Закону, виклавши її в такій редакції: «1. Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом зі спеціальним статусом, на який покладається попередження,

виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів, віднесених до його підслідності, а також протидія корупції».

У запропонованому нами визначенні ДБР, на відміну від його чинної редакції, по-перше, підкреслюється самостійність і незалежність ДБР від виконавчої гілки влади; по-друге, наголошується на приналежності ДБР до системи державних правоохоронних органів; по-третє, прямо вказується на спеціальний статус ДБР, який гарантує його незалежність і самостійність; по-четверте, уточнюється компетенція ДБР та сфера його повноважень.

➤ Зміна адміністративно-правового статусу ДБР цілком логічно передбачає *необхідність перегляду законодавчих засад його підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості.*

У підрозділі 2.2 було детально проаналізовано існуючий на сьогодні порядок здійснення контролю і нагляду за діяльністю ДБР, а також визначено основні недоліки його законодавчого регулювання. *З метою усунення зазначених недоліків, а також встановлення чітких і зрозумілих для широкого загалу рамок підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості ДБР, які б враховували його оновлений правовий статус і гарантували б достатній рівень його незалежності та відповідальності, пропонуємо внести цілу низку змін і доповнень до Закону:*

По-перше, в законодавчому порядку необхідно чітко визначити орган, який буде спрямовувати і координувати діяльність ДБР. На нашу думку, яку підтримала більшість опитаних нами респондентів (40 % юристів-правознавців, 58 % працівників ДБР та 61 % громадян), цю функцію має виконувати Президент України. З метою реалізації такої пропозиції, необхідно внести зміни до ст. 1 Закону, доповнивши її ч. 2 наступного змісту: «Діяльність Державного бюро розслідувань спрямовується і координується Президентом України». Відразу ж зауважимо, що така пропозиція цілком узгоджується із оновленим статусом ДБР як самостійного правоохоронного органу, а також не впливає на рівень його незалежності і самостійності. Адже ДБР лише

«координується та спрямовується» Президентом України, а не «підпорядковується» йому, як наприклад, СБУ.

По-друге, деяких редакційних уточнень потребує назва ст. 23 Закону, оскільки вона регулює не лише питання контролю за діяльністю ДБР, але й визначає загальні засади його підзвітності. На нашу думку, назву вказаної статті необхідно викласти в такій редакції: «Стаття 23. Підзвітність і підконтрольність Державного бюро розслідувань»;

По-третє, ч. 1 ст. 23 Закону необхідно привести у відповідність до чинного законодавства, оскільки наразі вона містить посилання на закон, який уже втратив чинність. Ми пропонуємо викласти її в такій редакції: «1. Контроль за діяльністю ДБР здійснюється в порядку, визначеному Конституцією України, Законом України «Про Національну безпеку України», цим та іншими законами України»;

По-четверте, необхідно переглянути загальні засади здійснення контролю за діяльністю ДБР. Дану пропозицію підтримала більшість опитаних нами респондентів. Водночас, з приводу конкретних шляхів її реалізації їх думки дещо розходяться. Так, більшість юристів-правознавців висловились за доцільність наділення контрольними повноваженнями ВРУ (66 %) та Президента України (61 %); працівники ДБР вважають, що контроль має здійснювати в першу чергу Президент України (71 %), а також ВРУ (58 %); більшість громадян наполягає на наділенні контрольними повноваженнями і Президента, і ВРУ, і Кабмін (80 %). На нашу такий контроль має здійснювати не лише ВРУ, але й Президент України. Що стосується Кабміну, то, враховуючи виведення ДБР з системи органів виконавчої влади, вважаємо недоцільним наділення його контрольними повноваженнями.

З метою практичної реалізації зроблених нами вище висновків, необхідно внести деякі зміни в ч. 1 ст. 23 Закону, доповнивши її новими абзацами наступного змісту: «Контроль за діяльністю ДБР здійснюється Президентом України та комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. На

вимогу Президента України, а також на вимогу комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Державне бюро розслідувань подає відомості про основні питання своєї діяльності, а також про випадки порушення чинного законодавства, прав і свобод громадян. Директор Державного бюро розслідувань несе персональну відповідальність за своєчасність, об'єктивність і повноту поданої інформації».

По-п'яте, в законодавчому порядку необхідно окреслити загальні засади здійснення нагляду за діяльністю ДБР. Нагадаємо, що чинна редакція Закону не містить спеціальної норми, яка б регулювала це питання. Наявність даної прогалини було негативно оцінено опитаними респондентами, більшість з яких (56 % юристів-правознавців, 49 % працівників ДБР та 59 % громадян) наполягає на її негайному усуненні. На нашу думку, нагляд за додержанням законності в діяльності ДБР має бути покладено на прокуратуру, адже саме вона, згідно п. 2 ч. 1 ст. 131-1 конституції України здійснює «організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку» [44]. З метою практичної реалізації зроблених нами висновків, *необхідно внести зміни до Закону, доповнивши його новою статтею 23-1 наступного змісту:*

«Стаття 23-1. Нагляд за додержанням законів працівниками Державного бюро розслідувань.

1. Нагляд за додержанням працівниками Державного бюро розслідувань законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, здійснюється прокурором».

Вище нами було окреслено далеко не всі прогалини, недоліки та суперечності адміністративно-правового регулювання організації діяльності ДБР. Однак, сподіваємось, що запропоновані нами зміни стануть першим

кроком на шляху до забезпечення системності, повноти, чіткості та несуперечливості основних законодавчих положень, які закріплюють оновлений статус ДБР як самостійного правоохоронного органу, наділеного спеціальним статусом.

Висновки до другого розділу

Усі обґрунтовані в науковій літературі підходи до розуміння суб'єктного складу правоохоронної діяльності можуть бути диференційовані на три групи: 1) «вузький», найбільш характерною рисою якого є віднесення до системи правоохоронних органів лише «державних органів, які спеціально уповноважені на реалізацію правоохоронної функції»; 2) «розширений», прихильники якого, окрім власне державних органів зі спеціальними правоохоронними функціями, до системи правоохоронних органів пропонують відносити також й інші державні інституції; 3) «широкий», за якого до системи правоохоронних органів відносяться всі державні органи, недержавні інституції, громадські організації та окремих громадян, які в тій чи іншій мірі залучаються до реалізації правоохоронних функцій.

ДБР відповідає всім ознакам, характерним для державних правоохоронних органів, а саме: 1) основною метою його діяльності є реалізація правоохоронної функції держави; 2) основним завданням – запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування окремих видів злочинів, а також протидія корупції; 3) він має статус органу державної влади; 4) його адміністративно-правовий статус, організація та порядок діяльності визначені на законодавчому рівні; 5) він наділений державно-владними повноваженнями; 6) з метою реалізації покладених на нього завдань, має право застосовувати різноманітні за своїм характером і спрямованістю адміністративно-примусові заходи.

Державні правоохоронні органи, в залежності від їх функціонального призначення, можуть бути класифіковані за такими критеріями: По-перше, в

залежності від змісту виконуваних правоохоронних функцій – на такі, що здійснюють: 1) забезпечення національної безпеки, охорону національних інтересів та захист державного кордону; 2) охорону публічного порядку та забезпечення публічної безпеки; 3) запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування злочинів та інших правопорушень; 4) забезпечення цивільного захисту, а також захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій тощо. ДБР необхідно відносити до третьої групи, оскільки основною метою його діяльності є «запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції». По-друге, в залежності предметного розподілу компетенції – на такі, що здійснюють: 1) боротьбу із тероризмом, а також посяганнями на державну незалежність і територіальну цілісність України; 2) протидію корупції, організованих злочинності, а також злочинності високопосадовців; 3) боротьбу із економічною злочинністю, а також злочинністю в податково-бюджетній та банківській сфері; 4) протидію нелегальній міграції та контрабанді, злочинам у митній сфері; 5) охорону дитинства та протидію злочинам, вчинених неповнолітніми; 6) захист екології та навколишнього природного середовища; 7) забезпечення інформаційної безпеки та протидію кіберзлочинності тощо. Що стосується ДБР, то закріплені в ст. 5 Закону завдання дають підстави для його віднесення до другої групи.

В залежності від обсягу повноважень у правоохоронній сфері державні правоохоронні органи можуть бути класифіковані на дві групи: 1) державні правоохоронні органи загальної компетенції; 2) державні правоохоронні органи спеціального призначення (саме до цієї групи слід відносити ДБР).

За характером виконуваних правоохоронних функцій державні правоохоронні органи можна поділити на дві групи: 1) державні правоохоронні органи зі спеціальним статусом; 2) державні правоохоронні органи, які належать до виконавчої гілки влади. У свою чергу, в рамках другої групи можна виділити кілька самостійних підгруп: міністерства та інші ЦОВВ, які наділені правоохоронними функціями; ЦОВВ зі спеціальним статусом, які

наділені правоохоронними функціями; підприємства, установи, організації, які належать до сфери відання міністерства чи іншого ЦОВВ, а також їх структурні підрозділи, які наділені правоохоронними функціями. ДБР слід відносити до групи державних правоохоронних органів, які належать до виконавчої гілки влади, а саме до підгрупи ЦОВВ зі спеціальним статусом, які наділені правоохоронними функціями.

У найбільш загальному вигляді систему правоохоронних органів держави утворюють два основні сектори: По-перше, це державний сектор, до якого входять виключно органи державної влади. У свою чергу, в рамках державного сектору можна виділити кілька самостійних складових: 1) державні правоохоронні органи – це органи державної влади, які спеціально створені з метою здійснення правоохоронної діяльності; 2) державні органи, які наділені правоохоронними функціями; 3) суди. По-друге, це недержавний сектор, в рамках якого можна виділити кілька самостійних складових: 1) приватні правоохоронні структури, що здійснюють правоохоронну діяльність на договірних засадах; 2) недержавні правоохоронні та правозахисні інституції; 3) громадські організації, об'єднання громадян, окремі громадяни, які надають допомогу і сприяння в діяльності інших правоохоронних органів.

Можна визначити відразу кілька законодавчих прогалин і суперечностей, успішне усунення яких можливе саме завдяки імплементації зроблених нами вище висновків та узагальнень, а саме, необхідно: 1) прийняти Закон України «Про систему правоохоронних органів і правоохоронну діяльність»; 2) провести ревізію всіх нормативно-правових актів, які визначають загальні засади організації та діяльності правоохоронних органів з метою уточнення їх адміністративно-правового статусу; 3) необхідно внести зміни до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», у якому закріпити нову дефініцію «державні правоохоронні органи», чітко розмежувати державні правоохоронні органи та інші правоохоронні органи, визначивши для кожної з цих груп відповідний обсяг гарантій державного захисту їх працівників під час реалізації правоохоронних завдань і функцій

тощо; 4) провести «ревізію» змісту Закону України «Про національну безпеку України» в частині удосконалення дефініцій деяких понять, а також чіткого визначення адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки; 5) уточнити зміст деяких спеціальних законів, які закріплюють адміністративно-правовий статус та загальні засади організації і діяльності окремих правоохоронних органів. Також, необхідно внести зміни і доповнення до Закону України «Про державне бюро розслідувань України», які спрямовані на уточнення його адміністративно-правового статусу та визначення місця, яке він займає в системі правоохоронних органів держави. Такий крок дозволить остаточно розв'язати суперечності, які точаться довкола правового становища ДБР; зрівняє в адміністративно-правовому статусі ДБР з іншими державними правоохоронними органами; забезпечить впровадження єдиних гарантій правового і соціального захисту його працівників тощо.

До ознак ЦОВВ зі спеціальним статусом, які визначають їх особливе місце в системі органів виконавчої влади, необхідно відносити: 1) особливий характер законодавчого регулювання організації та порядку їх діяльності; 2) особливий характер виконуваних повноважень; 3) гарантування високого рівня незалежності від незаконного втручання у їх діяльність; 4) відмінний від загального порядок підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості; 5) особливий порядок кадрового забезпечення їх діяльності.

Законодавець, створюючи ДБР як орган, який веде боротьбу з корупцією та злочинністю найвищих посадових осіб держави, наділив його спеціальним правовим статусом, віднісши до особливої групи ЦОВВ. Однак, прагнучи забезпечити максимальну незалежність ДБР від незаконного тиску та втручання, він передбачив для нього надзвичайно широкі гарантії та цілу низку винятків із загального порядку організації його діяльності. Такі гарантії і винятки, з одного боку, забезпечують об'єктивність та неупередженість роботи ДБР, однак з іншого – ставлять під сумнів конституційність і законність його роботи у цілому.

Забезпечення належного функціонування ДБР вимагає його негайного виведення з системи ЦОВВ і надання йому статусу незалежного правоохоронного органу. Реалізація такого підходу вимагає внесення низки змін і доповнень до чинного законодавства. По-перше, необхідно внести зміни і доповнення до Конституції України, а саме: 1) позбавити Кабмін права утворювати ДБР і передати це право Президенту України; 2) обмежити право Президента України призначати на посаду директора ДБР виключно за результатами конкурсу. По-друге, необхідно закріпити оновлений адміністративно-правовий статус ДБР в Законі України «Про Державне бюро розслідувань», визначивши його як «державний правоохоронний орган зі спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів, віднесених до його підслідності, а також протидія корупції». По-третє, необхідно переглянути законодавчі засади підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості ДБР.

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

3.1. Основні напрями оптимізації системи Державного бюро розслідувань

У попередньому розділі дисертації нами було обґрунтовано доцільність виведення ДБР із системи органів виконавчої влади та надання йому статусу незалежного правоохоронного органу. Водночас, практична реалізація такого підходу вимагає від нас по-новому поглянути на порядок утворення, систему та структуру ДБР, адже саме ці питання складають основу організаційного забезпечення його діяльності.

Як свідчить проведене нами дослідження, до найбільш суперечливих питань, які останнім часом є темою наукових і політичних дискусій, у першу чергу слід віднести **законодавчо встановлений порядок утворення ДБР**. Так, в рамках висвітлення основних недоліків організації та діяльності ДБР, науковці досить часто вказують на порушення вимог Конституції України під час його створення. Зокрема, зазначається, що «згідно з Основного закону, утворення центральних органів виконавчої влади належить до компетенції Кабінету Міністрів України, тоді як Верховна Рада України такими повноваженнями не наділена» [40, с. 157; 5, с. 89; 205, с. 389].

Детальний аналіз чинного законодавства, а також історії створення ДБР свідчить про необґрунтованість подібного роду зауважень. На користь такого висновку можна навести відразу кілька аргументів. По-перше, ВРУ не створювала ДБР, вона лише ухвалила Закон, який регулює загальні засади організації його діяльності, що цілком узгоджується із положеннями п. 3 ч. 1 ст. 85 Конституції України [44]. По-друге, в п. 3 Прикінцевих та перехідних положень Закону, ВРУ «рекомендує Кабміну утворити ДБР» [108], що цілком відповідає п. 9-1 ч. 1 ст. 116 Конституції України [44]. По-третє, на виконання

зазначеної рекомендації, та в межах конституційних повноважень, 29.02.2016 р. Кабмін приймає Постанову № 127, якою і було утворено ДБР «як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України» [160].

Враховуючи вищевикладене, є всі підстави стверджувати, що на сьогодні ДБР створене і діє цілком законно. Водночас, це зовсім не означає, що існуючий на сьогодні порядок утворення ДБР є таким, що відповідає його особливому правовому статусу. Як ми уже зазначали вище, *в разі виведення ДБР з системи органів виконавчої влади, правом утворювати такий орган необхідно наділити Президента України*. До-речі, саме такий порядок передбачений для деяких інших правоохоронних органів зі спеціальним статусом, зокрема – НАБУ, яке було утворене Указом Президента України № 217 від 16.04.2015 р. [161]. Крім того, наділення Президента України правом утворення ДБР підтримала найбільша кількість опитаних нами респондентів (43 % юристів-правознавців, 55 % працівників ДБР та 52 % громадян).

Таким чином, підсумовуючи викладене вище, *пропонуємо внести деякі зміни і доповнення до чинного законодавства, спрямовані на удосконалення законодавчо встановленого порядку утворення ДБР*. По-перше, ч. 1 ст. 106 Конституції України необхідно доповнити новим пунктом (наприклад, п. 14-1), у якому, серед іншого, закріпити повноваження Президента України «утворювати відповідно до закону Державне бюро розслідувань». По-друге, внести деякі зміни до Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про Державне бюро розслідувань» (Розділ VI): в ч. 1 виключити словосполучення «Кабінетом Міністрів України»; в ч. 3 виключити словосполучення «Кабінету Міністрів України». По-третє, визнати такою, що втратила чинність, Постанову Кабінету Міністрів України № 127 від 29.02.2016 р. «Про утворення Державного бюро розслідувань». По-четверте, закріпити факт утворення ДБР в новому статусі в Указі Президента України «Про утворення Державного бюро розслідувань».

На нашу думку, обґрунтовані вище зміни допоможуть остаточно оформити оновлений правовий статус ДБР як самостійного правоохоронного органу спеціального призначення, який не входить до виконавчої гілки влади [64, с. 39].

Наступне питання, яке необхідно розглянути в рамках даного підрозділу, стосується **визначення основних напрямів оптимізації системи ДБР**. Для цього, в першу чергу, пропонуємо з'ясувати загальнотеоретичний зміст такого поняття, як «система», а також визначити недоліки існуючої на сьогодні системи ДБР.

Слово «система» має грецьке походження (дав.-гр. *σύστημα*) і дослівно означає «сполучення», «складання», «ціле». У найбільш загальному розумінні систему визначають як «множину взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле, взаємодіють із середовищем та між собою» [85]. У філософії дане поняття використовується для позначення «сукупності елементів, які знаходяться в закономірно властивих їм відносинах і зв'язках між собою та утворюють у своїй єдності певне цілісне утворення» [201, с. 329].

Виходячи з такого загальнофілософського трактування, ***систему ДБР ми пропонуємо визначати*** як законодавчо закріплену форму організації діяльності ДБР, що являє собою сукупність взаємодіючих і логічно пов'язаних між собою елементів (органів, підрозділів, закладів, установ тощо), основним завданням яких є реалізація покладених на ДБР повноважень.

Виходячи з наведеного визначення, а також враховуючи положення чинного законодавства, ми можемо виокремити **кілька рис, які характеризують систему ДБР** [62, с. 65].

1. Суворе законодавче регулювання. Система ДБР максимально деталізована в Законі, що унеможливорює її довільне переформатування. З огляду на специфічне коло повноважень ДБР, таку складність внесення змін до його системи ми вважаємо цілком закономірною, оскільки вона виступає важливою гарантією забезпечення незалежності ДБР від незаконного втручання у його діяльність.

Нажаль, вимушені констатувати, що дане положення на сьогодні не в повній мірі враховане в чинному законодавстві. Так, в ст. 4 Закону, яка визначає основні гарантії незалежності ДБР, про законодавчо встановлений порядок визначення системи ДБР навіть не згадується. В п. 1 ч. 1 цієї статті лише зазначається, що «незалежність ДБР від незаконного втручання у його діяльність гарантується, зокрема, визначеними цим та іншими законами ...» «... особливим порядком визначення його загальної структури» [108]. Таким чином, про «структуру» ДБР законодавець згадав, а про «систему» – чомусь ні. Водночас, уже найближчим часом зазначену нерівність може бути усунуто, щоправда, не на користь зміцнення гарантій незалежності ДБР. Так, оновлена редакція зазначеної статті, яка пропонується Законопроектом № 2116, не відносить «особливий порядок визначення загальної структури ДБР» до системи гарантій його незалежності (більш детально про це мова піде нижче).

Зазначений підхід видається нам не логічним і таким, що применшує роль і значення системного підходу в організації діяльності ДБР. Схожу точку зору висловлюють також опитані нами респонденти, більшість з яких (52 % юристів-правознавців, 71 % працівників ДБР та 43 % громадян) вважає, що з метою оптимізації системи ДБР необхідно в законодавчому порядку закріпити такі гарантії незалежності його діяльності, як «особливий порядок визначення системи та загальної структури ДБР». З метою практичної реалізації такої пропозиції, ми пропонуємо внести зміни до чинного законодавства. Зокрема, п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону викласти в такій редакції: «1) спеціальним статусом Державного бюро розслідувань, особливим порядком визначення його системи та загальної структури, фінансування та організаційного забезпечення діяльності». На нашу думку, запропоновані зміни лише зміцнять гарантії незалежності ДБР, оскільки закріплять виключно законодавчий порядок внесення змін у систему та структуру ДБР.

2. Поєднання в єдине ціле різних за своїм змістом елементів. Згідно ч. 1 ст. 9 Закону, на сьогодні систему ДБР складають: центральний апарат, територіальні органи, спеціальні підрозділи, навчальні заклади та науково-

дослідні установи [108]. Знайомство із наведеною системою дозволяє в цілому схвально оцінити прагнення законодавця об'єднати в єдиній структурі досить різні за правовим статусом і призначенням органи і підрозділи. Такий крок дозволяє охопити максимально широку сферу повноважень, а відтак, зробити діяльність ДБР більш самостійною та автономною. Однак, дослівний аналіз тексту Закону дає підстави для висловлення деяких зауважень з приводу законодавчого оформлення системи ДБР.

По-перше, деякі зауваження викликає назва статті 9 Закону, що визначає загальну систему ДБР. Так, нагадаємо, що на сьогодні вона звучить наступним чином: «Структура і чисельність Державного бюро розслідувань» [108]. Як видно, в ній відсутня згадка про «систему» ДБР. Водночас, як випливає з дослівного аналізу змісту цієї статті, про «структуру» ДБР в ній іде мова лише в другому реченні ч. 1, а про чисельність – в ч. 2. Решта змісту статті (тобто перше речення ч. 1 та ч. 3-6) присвячені саме системі ДБР. У зв'язку з викладеним, *вважаємо за доцільне внести зміни до назви статті 9 Закону, виклавши її в такій редакції: «Стаття 9. Система, структура і чисельність Державного бюро розслідувань».* Такі, на перший погляд редакційні зміни дозволять внести ясність у розуміння системи та структури ДБР і в подальшому стануть підґрунтям для правильного розмежування повноважень щодо визначення системи і структури ДБР між різними суб'єктами.

По-друге, вважаємо необґрунтованим і таким, що вносить неясність у розуміння системи ДБР, віднесення до такої системи одночасно і «територіальні органи», і «територіальні управління» ДБР. Як свідчить дослівний аналіз ст. 9 Закону, термін «територіальні управління» вживається в ч. 2 та в ч. 4 цієї статті, тоді як в ч. 1, ч. 3, ч. 5 та в ч. 6 вживається вже інший термін – «територіальні органи». До-речі, перший термін згадується також в ч. 3 ст. 8, а також в ч. 4 ст. 20 Закону, а другий – в багатьох інших статтях.

На основі проведеного дослідження, нами було встановлено, що окрім територіальних управлінь, кількість і місце розташування яких чітко прописано

в Законі, системою ДБР не передбачено функціонування жодних інших територіальних органів. Більше того, наразі відсутні будь-які теоретичні та практичні передумови й підстави для їх створення. Відтак, з метою уникнення неоднозначного розуміння положень Закону, а також забезпечення принципу юридичної визначеності нормативно-правового регулювання, ми пропонуємо використовувати лише один із вказаних термінів. При цьому, на нашу думку, перевагу потрібно віддати терміну «територіальні управління», оскільки саме він сьогодні використовується на практиці. До-речі, частково така пропозиція відображена в Законопроекті № 2116. Однак, у ньому передбачено внесення змін лише до ст. 9 Закону, тоді як в решті статей пропонується залишити термін «територіальні органи» [104]. Ми не можемо погодитись із таким підходом і вважаємо, що до усунення зазначеної суперечності необхідно підходити комплексно. У зв'язку з цим, *ми пропонуємо внести зміни до Закону, які передбачають використання терміну «територіальні управління» замість терміну «територіальні органи» в усіх його статтях, а не лише в ст. 9, як це пропонується Законопроектом № 2116.*

3. Взаємоузгодженість діяльності усіх елементів системи ДБР і спрямованість такої діяльності на досягнення спільної мети. Як впливає з дослівного аналізу ч. 1 ст. 1 Закону, основною метою діяльності ДБР є «запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції» [108]. Саме на досягнення зазначеної мети спрямована діяльність усіх елементів системи ДБР. На цьому, зокрема, наголошується в ч. 3 ст. 9 Закону, згідно якої ДБР «здійснює свої повноваження безпосередньо і через територіальні органи» [108].

На перший погляд здається, що наведена законодавча норма спрямована на обмеження повноважень територіальних управлінь ДБР, які не повинні виходити за межі повноважень ДБР у цілому. Таке обмеження видається нам цілком логічним і таким, що забезпечує єдність діяльності ДБР. Однак, при більш детальному аналізі ч. 3 ст. 9 Закону, ми помітили одну суттєву суперечність, яка стосується наступного твердження: «Державне бюро

розслідувань здійснює свої повноваження безпосередньо ...». Зокрема, у нас виникає питання: яким чином співвідноситься між собою «безпосереднє здійснення повноважень ДБР» і загальна система ДБР, яка закріплена в ч. 1 ст. 9 Закону? Нагадаємо, що таку систему на сьогодні складають «центральный апарат, територіальні органи, спеціальні підрозділи, навчальні заклади та науково-дослідні установи». Як бачимо, вказаний перелік системних елементів ДБР не містить окремої згадки і про ДБР, і про його територіальні органи. Таким чином, якщо брати до уваги наведені положення, то можна дійти висновку, що в ч. 3 ст. 9 законодавець допустився грубої логічної помилки, яка полягає в одночасній вказівці і на «ціле» (яким є ДБР), і на його «частину» (якою є територіальні управління ДБР).

Проаналізувавши інші положення Закону, ми прийшли до висновку, що на сьогодні можливі два шляхи усунення зазначеної суперечності. Перший, більш лаконічний, передбачає внесення змін до ч. 3 ст. 9 Закону і викладення її в такій редакції: «3. Державне бюро розслідувань є юридичною особою публічного права». Він ґрунтується на тому, що апріорі всі елементи системи спрямовані на досягнення спільної мети, а тому немає необхідності окремо наголошувати на тому, що повноваження «цілого» реалізуються «його складовими елементами». Другий, більш деталізований, передбачає викладення ч. 3 ст. 9 Закону в такій редакції: «3. Державне бюро розслідувань є юридичною особою публічного права та здійснює свої повноваження через центральный апарат і територіальні управління». Він ґрунтується на віднесенні центрального апарату ДБР до підрозділів, на які безпосередньо покладається виконання завдань і функцій ДБР. Ми схилиємось до першого варіанту, оскільки вважаємо, що законодавчі норми мають бути максимально уніфіковані, без надмірної деталізації та конкретизації.

4. Наявність міцних взаємозв'язків між складовими елементами системи ДБР. Всі елементи, які входять до системи ДБР, взаємопов'язані між собою. Між ними існують тісні вертикальні та горизонтальні зв'язки, які

забезпечують єдність та взаємоузгодженість функціонування ДБР як єдиної складно організованої системи.

Вертикальні зв'язки забезпечують дотримання принципів субординації та єдиноначальності в діяльності ДБР. Єдиноначальність у поєднанні із з колективним способом реалізації окремих повноважень, згідно п. 8 ч. 1 ст. 3 Закону, визнається однією з основних засад організації та діяльності ДБР. Вона, серед іншого, виражається в тому, що керівництво роботою ДБР в повній мірі покладається на його директора. Саме він несе відповідальність за діяльність ДБР, зокрема законність здійснюваних ним оперативно-розшукових заходів, досудового розслідування, додержання прав і свобод людини і громадянина; організовує роботу ДБР, визначає обов'язки свого першого заступника і заступників; координує і контролює діяльність центрального апарату та територіальних управлінь ДБР тощо [108]. Отже, саме директор ДБР визначає загальну політику діяльності ДБР (яка, зокрема, виражається в підготовленій ним стратегічній програмі діяльності ДБР). Діяльність усіх інших підрозділів ДБР має бути узгоджена із такою політикою і не суперечити їй.

Горизонтальні зв'язки забезпечують найбільш раціональний розподіл загальної компетенції ДБР між його основними системними елементами з урахуванням їх спеціалізації. Так, наприклад, центральний апарат ДБР здійснює координацію роботи всіх елементів, які входять до системи ДБР; територіальні управління забезпечують практичну реалізацію покладених на ДБР завдань у сфері боротьби зі злочинами, віднесеними до компетенції ДБР; спеціальні підрозділи створюються з метою оперативного вирішення найбільш складних питань; на навчальні заклади покладається підготовка кадрів для ДБР та підвищення їх кваліфікації; науково-дослідні установи здійснюють наукове забезпечення діяльності ДБР тощо.

5. Вхідження до складу системи більш високого порядку. Як ми уже довели в попередньому розділі нашої дисертації, ДБР не є самодостатнім органом. Відтак, він не може існувати й розвиватись самостійно та ізольовано від інших елементів правоохоронної системи. Водночас, специфічний правовий

статус, який на сьогодні має ДБР, дає підстави розглядати його як органічну складову відразу двох систем: системи державних правоохоронних органів, а також системи органів виконавчої влади (водночас, недоцільність віднесення ДБР до виконавчої гілки влади нами була доведена вище).

Встановлення належності ДБР до системи більш високого порядку має не лише суто теоретичне, але й важливе практичне значення, оскільки дозволяє поширювати на нього загальні тенденції розвитку системи, встановлювати спільні завдання й напрями діяльності, налагоджувати ефективну взаємодію та координацію, визначати загальні правила контролю та нагляду тощо. Викладене вище ще раз підтверджує *необхідність і практичну доцільність розробки і прийняття Закону України «Про систему правоохоронних органів і правоохоронну діяльність»*, про що ми наголошували в попередньому розділі дисертації.

6. Складна внутрішньоорганізаційна побудова. Будучи складовою частиною системи більш високого порядку, ДБР, як цілісне утворення, саме складається із окремих елементів, які не лише мають власний зміст (про що було наголошено в п. 2), спрямовані на досягнення спільної мети (про що було наголошено в п. 3), взаємопов'язані і взаємодіють між собою (про що було наголошено в п. 4), але й мають складну внутрішню організацію. Дана ознака дозволяє розглядати ДБР як систему, що складається з окремих підсистем, які інтегрують окремі якості загальної системи, а також обумовлюють виникнення та розвиток нових системних якостей.

Як свідчить дослівний аналіз основних положень Закону, з усіх елементів системи ДБР у ньому детально визначено лише систему територіальних управлінь ДБР. Зокрема, цьому питанню присвячено ч. 4 ст. 9 Закону, яка закріплює діяльність семи територіальних управлінь ДБР, що розташовані у м. Львові (охоплює Волинську, Закарпатську, Івано-Франківську, Львівську, Тернопільську області); у м. Хмельницькому (охоплює Вінницьку, Житомирську, Рівненську, Хмельницьку, Чернівецьку області), у м. Миколаєві (охоплює Кіровоградську, Миколаївську, Одеську області), у м. Мелітополі

(охоплює АРК, Запорізьку, Херсонську області, м. Севастополь), у м. Полтава (охоплює Дніпропетровську, Полтавську, Сумську, Харківську області), у м. Краматорську (охоплює Донецьку і Луганську області) та у м. Києві (охоплює місто Київ, Київську, Черкаську та Чернігівську області).

Проаналізувавши нормативно-правові акти, які закріплюють загальні засади організації та діяльності інших правоохоронних органів, ми помітили, що, як правило, система територіальних підрозділів у них не деталізується та не конкретизується, а визначається в загальних рисах. Подібний підхід передбачений також і в Законопроекті № 2116, яким ч. 4 ст. 9 Закону запропоновано викласти в такій редакції: «Для забезпечення виконання завдань ДБР його Директор утворює своїм рішенням не більше десяти територіальних управлінь, діяльність яких поширюється на одну чи декілька областей, АРК, міста Київ і Севастополь, а також визначає їх місцезнаходження, структуру та штатну чисельність» [104]. Відразу ж зауважимо, що така пропозиція викликала неоднозначну оцінку народних депутатів під час обговорення законопроекту. Так, наприклад, І.В. Геращенко, М.М. Іонов, Р.М. Павленко наполягають на доцільності доповнення зазначеного положення вказівкою на те, що директор ДБР при реалізації зазначених повноважень має діяти «в межах коштів Державного бюджету», що унеможливить прийняття ним необґрунтованих з фінансового боку рішень; Р.О. Стефанчук висловлюється за доцільність зняття обмежень на кількість територіальних управлінь, які можуть бути утворені директором ДБР, оскільки він повинен мати дискрецію щодо належного інституційного забезпечення функціонування ДБР; М.В. Павлюк вважає, що рішення директора ДБР про утворення територіальних управлінь має бути обов'язково «погоджене із Кабінетом Міністрів України»; А.В. Пузійчук пропонує збільшити кількість територіальних управлінь ДБР до десяти, при цьому залишити існуючий порядок законодавчого закріплення їх територіальної юрисдикції; Г.О. Михайлюк вважає, що в законодавчому порядку необхідно закріпити центри семи територіальних управлінь ДБР, без конкретизації їх територіальної юрисдикції, а також надати право директору

ДБР утворювати « ... не більше десяти територіальних управлінь, ... визначати їх структуру, штатну чисельність та місцезнаходження, окрім тих, місцезнаходження яких визначено Законом» [91].

Зваживши та оцінивши наведені вище варіанти, а також аргументи, що наводяться на їх користь, *ми прийшли до висновку про необґрунтованість запропонованої в Законопроекті № 2116 моделі законодавчого регулювання організації діяльності територіальних управлінь ДБР. На нашу думку, система таких управлінь має бути визначена на рівні Закону.* На користь такого висновку можна навести кілька аргументів: по-перше, це обмежить коло дискреційних повноважень директора ДБР, які, згідно Законопроекту № 2116, і так занадто розширені; по-друге, це унеможливить довільну реорганізацію та ліквідацію окремих управлінь, обумовлену зміною керівництва ДБР, а відтак, посилить гарантії забезпечення незалежності працівників ДБР; по-третє, це збереже за ВРУ і так не значні важелі парламентського контролю за діяльністю даного правоохоронного органу.

Разом з тим, *доцільним та обґрунтованим видається збільшення кількості територіальних управлінь ДБР до десяти.* Такий крок, з одного боку, забезпечить швидке та оперативне виконання покладених на ДБР завдань, а з іншого, оптимізує транспортне, матеріально-технічне, ресурсне та інше забезпечення діяльності територіальних управлінь ДБР, тим самим суттєво економлячи бюджетні кошти. До-речі, зазначена пропозиція підтримується найбільшою кількістю опитаних нами респондентів. Зокрема, кількість територіальних управлінь ДБР у межах десяти вважають найбільш оптимальним 51 % юристів-правознавців, 56 % працівників ДБР та 49 % громадян. У зв'язку з цим, *пропонуємо внести зміни до ч. 4 ст. 9 Закону і викласти її в такій редакції:* «4. Для забезпечення виконання завдань Державного бюро розслідувань утворюються такі його територіальні управління: 1) територіальне управління, розташоване у місті Львові, що поширює свою діяльність на Закарпатську, Івано-Франківську та Львівську області; 2) територіальне управління, розташоване у місті Рівне, що поширює

свою діяльність на Волинську, Рівненську та Житомирську області; 3) територіальне управління, розташоване у місті Хмельницькому, що поширює свою діяльність на Тернопільську Хмельницьку та Чернівецьку області; 4) територіальне управління, розташоване у місті Черкаси, що поширює свою діяльність на Вінницьку, Кіровоградську та Черкаську області; 5) територіальне управління, розташоване у місті Києві, що поширює свою діяльність на місто Київ, Київську та Чернігівську області; 6) територіальне управління, розташоване у місті Полтава, що поширює свою діяльність на Полтавську, Сумську та Харківську області; 7) територіальне управління, розташоване у місті Дніпро, що поширює свою діяльність на Дніпропетровську та Запорізьку області; 8) територіальне управління, розташоване у місті Миколаїв, що поширює свою діяльність на Миколаївську, Одеську та Херсонську області; 9) територіальне управління, розташоване у місті Краматорськ, що поширює свою діяльність на Донецьку та Луганську області; 10) територіальне управління, розташоване у місті Мелітополь, що поширює свою діяльність на Автономну Республіку Крим та місто Севастополь».

Вище нами були проаналізовані основні ознаки, які характеризують систему ДБР, а також принагідно визначено недоліки її законодавчого закріплення та обґрунтовано найбільш перспективні, на нашу думку, шляхи їх усунення. У своїй сукупності такі ознаки дозволяють розглядати ДБР як органічно ціле правове явище, яке утворене шляхом логічного поєднання різних за своєю правовою природою і спрямованістю, однак тісно взаємопов'язаних між собою елементів.

Разом з тим, було б помилковим вважати, що аналіз системи ДБР дозволить нам в повній мірі розкрити специфіку організації його діяльності. Як ми уже зазначали вище, ДБР складається із неоднакових за своїм складом і обсягом повноважень структурних елементів. Взаємообумовленість зазначених елементів, а також їх тісний взаємозв'язок та взаємодія дозволяють нам говорити про *структуру ДБР*, дослідженню якої пропонуємо присвятити наступний підрозділ нашого дисертаційного дослідження.

3.2. Організаційна структура Державного бюро розслідувань: поняття, ознаки та шляхи оптимізації

В основі функціонування будь-якого органу держави, в тому числі ДБР, лежить його організаційна структура, що відображає взаємозв'язок і взаємозалежність його функціональної спрямованості та внутрішньої побудови. Термін «структура» (від лат. *structūra* – будова) має універсальне призначення і використовується не лише в побуті, але також і як наукова категорія. Так, у найбільш узагальненому вигляді він позначає «внутрішній устрій, будову» [79]; «устрій, організацію чого-небудь» [170, с. 789]; «взаєморозміщення, взаємозв'язок складових частин цілого; устрій, організацію чого-небудь, форму» [76, с. 490].

Філософський зміст поняття «структура» дещо відрізняється від побутового. Зокрема, найбільш часто його визначають як «сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечують його цілісність і тотожність самому собі, тобто здатність зберігати основні властивості при різноманітних зовнішніх і внутрішніх змінах» [78]. За такого розуміння поняття «структура» за своїм змістом наближається до поняття «система» і навіть іноді ототожнюється із ним.

Нажаль, обмежений обсяг даної дисертації не дозволяє нам детально проаналізувати всі існуючі на сьогодні наукові підходи до визначення співвідношення між «структурою» та «системою», а тому, для цілей нашого дослідження за основу пропонуємо взяти найбільш усталену точку зору. Зокрема, як нам вдалося з'ясувати, в переважній більшості випадків найбільш широкий зміст вкладається у поняття «система», що характеризує «усю множинність проявів складного об'єкта (його елементи, будову, зв'язки, функції тощо)». У свою чергу, «структура» покликана «виражати лише те, що залишається стійким, відносно незмінним у випадку різноманітних перетворень системи» [78].

Екстраполюючи наведені вище теоретичні уявлення про сутність і зміст поняття «структура» на основний предмет нашого дослідження, ми можемо сформулювати таке **визначення «структури ДБР»**: *це нормативно визначена, ієрархічно організована множина упорядкованих і розташованих у специфічному порядку органів і підрозділів ДБР, які мають власну спеціалізацію і перебувають між собою у тісному взаємозв'язку та взаємодії, забезпечуючи виконання покладених на ДБР завдань.*

Виходячи з наведеного визначення, а також враховуючи положення чинного законодавства, ми можемо виокремити **кілька рис, які характеризують структуру ДБР** [59, с. 133].

1. Нормативна визначеність. Так само, як і «система ДБР», його «структура» має відповідне офіційне закріплення та юридичне оформлення. Однак, на відміну від системи, для якої, як ми уже зазначали вище, характерним є суворе законодавче регулювання, до структури ДБР висуваються менш категоричні вимоги, що, однак, жодним чином не применшує її наукову і практичну цінність.

Проаналізувавши чинне законодавство, ми прийшли до висновку, що *сьогодні найбільш доцільно виокремлювати два відносно самостійні рівні нормативного регулювання структури ДБР: законодавчий та підзаконний.*

Перший рівень представлений Законом України «Про Державне бюро розслідувань», у якому даному питанню присвячено відразу кілька статей: 1) п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону, згідно якого «особливий порядок визначення загальної структури ДБР» віднесено до системи основних гарантій його незалежності; 2) ст. 9 Закону, яка безпосередньо присвячена визначенню «структури і чисельності ДБР»; 3) п. 4 ч. 1 ст. 12 Закону, яка закріплює за директором ДБР право «затверджувати структуру та штатну чисельність центрального апарату та територіальних органів ДБР»; 4) п. 4 ч. 3 ст. 13 Закону, яка надає директору територіального органу ДБР право «вносити директору ДБР пропозиції щодо структури та штатної чисельності відповідного територіального органу» [108].

У рамках аналізу законодавчого рівня правового регулювання структури ДБР у першу чергу з негативного боку слід відмітити той факт, що Законопроектом № 2116 пропонується суттєво звужити систему гарантій незалежності ДБР, зокрема, за рахунок виключення з неї такого положення, як «особливий порядок визначення загальної структури ДБР» [104]. При цьому ані в пояснювальній записці, ані під час обговорення Законопроекту його автори не пояснили мотиви таких змін. На нашу думку, існуючий на сьогодні, передбачений Законопроектом, а також обґрунтований нами нижче порядок визначення загальної структури ДБР суттєво відрізняється від того, що передбачений для інших ЦОВВ чи інших правоохоронних органів, тобто є «особливим». І основною метою законодавчого закріплення таких відмінностей якраз і є гарантування незалежності діяльності ДБР. Таким чином, враховуючи викладене вище, *пропонуємо виключити з Законопроекту положення, яким передбачається внесення проаналізованих нами вище змін до п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону.*

Другий рівень представлений підзаконними нормативно-правовими актами, які були прийняті на виконання зазначених нами вище законодавчих положень. У першу чергу, в переліку таких актів варто згадати про Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про погодження затвердження організаційної структури Державного бюро розслідувань», яким було оформлено згоду Кабміну з пропозицією ДБР щодо затвердження організаційної структури зазначеного Бюро [147]. Окремі питання організаційної структури ДБР регулюються постановою Кабміну «Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань» [86], а також цілою низкою наказів ДБР, наприклад, «Про затвердження Переліку посад у центральному апараті та територіальних органах Державного бюро розслідувань, що підлягають заміщенню особами рядового та начальницького складу, граничних спеціальних звань за цими посадами» [119], «Про затвердження Положення про конкурсну комісію з проведення конкурсу на зайняття посад працівників Державного бюро розслідувань» [122], «Про

створення Науково-консультативної ради при Державному бюро розслідувань» [158] тощо.

Детальний аналіз нормативно-правових актів, які входять до визначених нами рівнів нормативного регулювання структури ДБР, дозволив виявити відразу кілька *суперечливих положень і законодавчих прогалин*.

По-перше, за логікою законодавця, ст. 9 Закону мала б детально регулювати «особливий порядок визначення структури ДБР», який віднесено до основних гарантій незалежності його діяльності. Водночас, знайомство зі змістом зазначеної статті дає підстави для абсолютно протилежного висновку. Так, з шести частин, які містить ст. 9 Закону, структурі ДБР присвячено лише частково першу і шосту частину. В першій частині з усіх структурних підрозділів ДБР згадується лише два – «слідчі, оперативні та інші підрозділи», а також чітко вказується на суб'єкта, уповноваженого затверджувати організаційну структуру ДБР – «Директор ДБР за погодженням із Кабміном» [108]. В шостій частині визначається порядок затвердження положень про територіальні органи ДБР – їх затверджує «директор ДБР в порядку, передбаченому ч. 2 ст 12 Закону» [108].

На нашу думку, в зазначеній статті варто детальніше окреслити загальні питання визначення структури ДБР, зокрема, більш конкретизовано прописати його основні структурні підрозділи. До-речі, така пропозиція в повній мірі підтримується опитаними нами респондентами (56 % юристів-правознавців, 80 % працівників ДБР та 64 % громадян), а тому нижче ми більш детально зупинимось на обґрунтуванні найбільш оптимального варіанту її реалізації.

По-друге, у зв'язку із зміною правового статусу ДБР – з центрального органу виконавчої влади на самостійний правоохоронний орган (про що ми наголошували вище), *необхідно внести зміни до законодавчо визначеного порядку затвердження організаційної структури ДБР* (на цьому, зокрема, наголошує 83 % юристів-правознавців, 79 % працівників ДБР та 71 % громадян).

Нагадаємо, що на сьогодні організаційна структура ДБР затверджується Директором ДБР за погодженням із Кабміном (ч. 1 ст. 9 Закону [108]). Однак, очевидно, що в разі ухвалення змін до Закону, такий порядок не відповідатиме оновленому статусу ДБР. З позитивного боку слід відмітити, що дана обставина була врахована авторами Законопроекту № 2116, в початковій редакції якого передбачалось, що організаційну структуру ДБР затверджуватиме одноосібно Директор ДБР [104]. Однак, в Законопроекті, підготовленому до другого читання, це повноваження було передане до виключної компетенції Президента України [104].

Відсутність єдності поглядів на дане питання продемонстрували також і народні депутати, які під час обговорення Законопроекту пропонували альтернативні варіанти його вирішення. Для прикладу, І.В. Геращенко, М.М. Іонов, Р.М. Павленко зауважили, що «надання Директорові ДБР повноважень одноосібно затверджувати організаційну структуру ДБР може негативно позначитись на гарантіях незалежності ДБР», а тому пропонували залишити існуючий порядок затвердження його структури. Схожу точку зору висловив Г.О. Михайлюк, на думку якого «процес погодження організаційної структури ДБР з КМУ» слугуватиме своєрідним «елементом зважування», з огляду на «збільшення повноважень Директора ДБР». Залишити існуючий порядок затвердження організаційної структури ДБР пропонували також А.П. Осадчук, Т.І. Батенко, І.М. Констанкевич, С.О. Алексєєв, М.В. Павлюк. Натомість, В.А. Медяник, П.В. Фролов, О.А. Гринчук, Л.І. Марченко, Г.М. Мамка наполягали на доцільності наділення Директора ДБР правом одноосібного затвердження організаційної структури ДБР (тобто підтримали початковий варіант Законопроекту № 2116). Ще один варіант вирішення даного питання пропонували Д.А. Монастирський, В.В. Захарченко, М.В. Павлюк, В.М. Неклюдов, які висловились за передачу цього повноваження до виключної компетенції Президента України (тобто підтримали останній варіант Законопроекту № 2116) [91].

Опитані нами респонденти теж не продемонстрували єдності поглядів на вирішення даного питання. Так, юристи-правознавці практично порівно розділились на тих, хто пропонує надати право затверджувати організаційну структуру ДБР одноосібно директору ДБР (29 %), Президенту України (27 %), та в законодавчому порядку (24 %); більшість працівників ДБР цілком прогнозовано висловились за надання такого права директору ДБР (44 %), хоча значна частина з них вважає, що таке рішення директор ДБР має погоджувати з Президентом України (31 %), або що структура ДБР має бути затверджена в законодавчому порядку (15%); що стосується громадян, то 33 % з них вважає, що структуру ДБР має затверджувати Директор ДБР за погодженням із Президентом України, 29 % – що це має робити директор ДБР за погодженням із Кабміном, 26 % – що це має робити Президент України одноосібно.

То який же варіант затвердження організаційної структури слід вважати найбільш оптимальним? Для того, щоб дати відповідь на поставлене питання, пропонуємо бодай коротко проаналізувати та оцінити переваги та недоліки всіх проаналізованих вище підходів.

У першу чергу, ми категорично не підтримуємо ідею включення Кабміну в процес затвердження організаційної структури ДБР, що обумовлено його виведенням із системи органів виконавчої влади, а відтак, і з підпорядкованості уряду. В зазначених умовах за Кабміном недоречно залишати будь-які повноваження, які не пов'язані із здійсненням загального контролю за діяльністю ДБР, оскільки це може негативно позначитись на рівні його незалежності та самостійності.

Щодо стосується Президента України, то тут ключову роль відіграють зовсім інші аргументи. Річ у тім, що Законопроектом № 2116 фактично посилюється участь Президента України в організації діяльності ДБР, хоча формально він отримує статус незалежного правоохоронного органу. Відтак, на перший погляд цілком логічним видається наділення саме Президента України правом затверджувати структуру ДБР (або погоджувати таке затвердження). Водночас, нагадаємо, що подібне розширення повноважень Президента

України суперечить чинній редакції Конституції України (як ми уже довели в попередньому розділі дисертації, виключний перелік повноважень Президента України закріплений в Конституції України і не підлягає розширеному тлумаченню). Здавалося б, даний недолік можна було б успішно усунути шляхом внесення відповідних змін до Конституції України, тим більше, що відповідний законопроект (мова йде про Законопроект № 1014) уже підготовлений і направлений для висновку в КСУ. Однак, як свідчить аналіз змісту цього Законопроекту, він також не передбачає відповідного розширення повноважень Глави держави [105].

На нашу думку, включення будь-яких «зовнішніх» органів і посадових осіб у процес вирішення «внутрішньо організаційних» питань (а саме до таких питань слід відносити затвердження організаційної структури ДБР) є необґрунтованим і таким, що суперечить оновленому статусу ДБР як самостійного правоохоронного органу. Відтак, *найбільш оптимальним, на нашу думку, є підхід, який передбачає закріплення організаційної структури ДБР на рівні Закону* (конкретні пропозиції з даного питання будуть обґрунтовані нами нижче). Ми вважаємо, що такий підхід зміцнить гарантії незалежності та самостійності ДБР, зробить його більш відкритим і прозорим для громадськості, а також унеможливить використання організаційно-штатних змін як засобу тиску на співробітників ДБР.

По-третє, виведення ДБР з системи органів виконавчої влади обумовлює скорочення повноважень Кабміну щодо нормативного врегулювання більшості організаційних питань діяльності ДБР. Відтак, *необхідно переглянути компетенцію Кабміну щодо нормативно-правового врегулювання окремих питань, пов'язаних із визначенням структури ДБР*. У першу чергу, це стосується права Кабміну затверджувати організаційну структуру ДБР, яка, як нами уже було обґрунтовано вище, має бути закріплена на законодавчому рівні. У зв'язку з цим, *Розпорядження Кабінету Міністрів України № 938 «Про погодження затвердження організаційної структури Державного бюро розслідувань»*, яким було оформлено згоду уряду з пропозицією ДБР щодо

затвердження організаційної структури зазначеного Бюро [147], ми пропонуємо визнати таким, що втратило чинність.

Також, вважаємо за доцільне переглянути повноваження Кабміну щодо затвердження Положення про Раду громадського контролю та порядок її формування. І хоча така Рада фактично не належить до організаційної структури ДБР, однак її діяльність безпосередньо впливає на рівень незалежності, самостійності та неупередженості діяльності ДБР.

У зв'язку з викладеним, цілком логічно виникає запитання: до компетенції якого органу (посадової особи) має бути передане дане повноваження? На нашу думку, *право затверджувати Положення про Раду громадського контролю та порядок її формування має бути передане Президенту України*. На користь такого висновку можна навести відразу кілька аргументів: по-перше, така пропозиція цілком узгоджується із зміною правового статусу ДБР, що передбачає відсторонення уряду від вирішення питань організації його діяльності і посилення ролі глави держави у вирішенні зазначених питань; по-друге, такий варіант підтримала найбільша кількість опитаних нами респондентів усіх категорій (37 % юристів-правознавців, 44% працівників ДБР та 35 % громадян); по-третє, саме такий порядок передбачений для інших правоохоронних органів, зокрема НАБУ (ч. 2 ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [133]).

Водночас, варто зауважити, що *практична реалізація обґрунтованої нами пропозиції передбачає необхідність внесення цілої низки змін до різних нормативно-правових актів*: по-перше, необхідно внести зміни до ст. 106 Конституції України, доповнивши ч. 1 новим пунктом 14-1 такого змісту: «14-1) утворює відповідно до закону Державне бюро розслідувань, призначає на посаду за результатами конкурсу та звільняє з посади у порядку, визначеному законом, Директора Державного бюро розслідувань, а також затверджує Положення про відповідну Раду громадського контролю та порядок її формування» (принагідно зауважимо, що аналогічні зміни необхідно внести і щодо діяльності НАБУ); по-друге, ч. 2 ст 28 Закону України «Про Державне

бюро розслідувань» необхідно викласти в такій редакції: «2. Положення про Раду громадського контролю та порядок її формування затверджуються Президентом України»; по-третє, необхідно визнати такою, що втратила чинність, Постанову Кабінету Міністрів України № 1086 «Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань».

2. Стійка впорядкованість. ДБР в жодному разі не можна розглядати як довільний набір елементів, які розташовані в хаотичному порядку. Це цілісне утворення, для якого характерні такі ознаки, як *стійкість та впорядкованість*.

Стійкість організаційної структури ДБР забезпечується законодавчо закріпленням порядку її офіційного затвердження. Зокрема, як ми уже зазначали вище, згідно чинної на сьогодні редакції ч. 1 ст. 9 Закону, організаційну структуру ДБР затверджує його директор за погодженням із Кабміном [108]. На виконання зазначеного положення, новообраний директор ДБР запропонував, а Кабмін своїм Розпорядженням № 938 погодив організаційну структуру ДБР [147], яка зрештою була затверджена Наказом Директора ДБР № 1 від 21.12.2017 р.

Ознайомившись із змістом Розпорядження № 938, ми помітили, що воно складається лише з одного речення, у якому уряд висловлює свою згоду «з пропозицією Державного бюро розслідувань щодо затвердження організаційної структури зазначеного Бюро» [147]. При цьому не зазначається, які саме структурні елементи будуть входити до ДБР, якою буде їх організація та підпорядкованість тощо. *На наш погляд, такий формальний підхід Кабміну до затвердження структури ДБР є неприйнятним, і ще раз підтверджує доцільність висловленої нами вище пропозиції щодо позбавлення його зазначених повноважень на користь законодавчого закріплення організаційної структури ДБР.* Запропонований нами порядок хоч і містить окремі елементи бюрократизму, однак саме вони здатні забезпечити структурі ДБР стійкий (сталій) характер.

Впорядкованість організаційної структури ДБР забезпечується наявністю міцних внутрішніх зв'язків між його структурними елементами які

перебувають між собою у тісному взаємозв'язку та взаємодії. Саме впорядкованість забезпечує узгодженість інтересів між усіма органами та підрозділами, які входять до структури ДБР. У зв'язку з викладеним, цілком логічно виникає питання: про які саме органи та підрозділи необхідно вести мову в даному випадку? Відповідаючи на це питання, в першу чергу слід зазначити, що згідно Наказу Директора ДБР № 1, який розміщений на офіційному сайті ДБР, на сьогодні структуру ДБР утворюють: «центральный апарат, сім територіальних управлінь, Академія та Науково-дослідний інститут» [84].

На перший погляд, аналізований нормативно-правовий акт є чітким, лаконічним, і таким, що в цілому узгоджується із нормами профільного Закону. Разом з тим, більш детальне знайомство із його змістом дозволило нам виявити одну суттєву ваду і у зв'язку з цим висловити сумніви в його законності. Річ у тім, що *Наказ Директора ДБР № 1 не затверджує організаційну структуру ДБР, а лише уточнює систему цього правоохоронного органу*. Нагадаємо, що згідно ч. 1 ст. 9 Закону, «систему ДБР складають центральний апарат, територіальні органи, спеціальні підрозділи, навчальні заклади та науково-дослідні установи» [108]. Таким чином, якщо порівняти Закон і Наказ, то можна виявити такі незначні розбіжності: 1) в Законі згадуються «територіальні органи», а в Наказі – «сім територіальних управлінь»; 2) в Законі згадуються «навчальні заклади», а в Наказі – «Академія»; 3) в Законі згадується про «науково-дослідні установи», а в Наказі – про «Науково-дослідний інститут»; 4) в Наказі, на відміну від Закону, відсутня згадка про спеціальні підрозділи. Таким чином, говорячи, по-суті, про одні й ті ж самі елементи, законодавець відносить їх до «системи ДБР», а директор ДБР чомусь уже до «структури ДБР».

На нашу думку, в даному випадку правда лежить все ж таки на боці законодавця, оскільки, як нами було доведено в попередньому підрозділі дисертації, за правовою природою і функціональними повноваженнями перераховані вище елементи слід відносити саме до системи ДБР, а не до його

структури. Відтак, є всі підстави стверджувати, що *директор ДБР, визначаючи структуру ДБР, перевищив свої повноваження, оскільки необґрунтовано торкнувся питань системи ДБР, які регулюються виключно в законодавчому порядку. У зв'язку з цим, цілком логічно виникає необхідність у скасуванні Наказу Директора ДБР № 1 від 21.12.2017 р., як такого, що суперечить ч. 1 ст. 9 Закону.*

3. Ієрархічність. ДБР має багаторівневу структуру, що передбачає розташування його органів і підрозділів у специфічному порядку – від вищого до нижчого (вертикальна підпорядкованість). Саме завдяки ієрархічній будові досягається найбільш оптимальний розподіл функцій управління всією системою ДБР. Підрозділи, що розташовуються на вищому рівні (керуючі підрозділи) здійснюють управління кількома підрозділами, що розташовані на нижчому рівні, а ті, в свою чергу, управляють підрозділами, що розташовані на наступному рівні. На чолі всієї структури стоїть директор ДБР, який здійснює керівництво діяльністю всього бюро.

Варто відмітити, що сувора підпорядкованість нижчестоящих підрозділів вищестоящим зовсім не заперечує наділення їх певним ступенем автономності та самостійності. Кожен структурний підрозділ ДБР має власну компетенцію і вирішує покладені на нього завдання в межах визначених повноважень. Водночас, вищестоящий підрозділ здійснює загальне керівництво роботою підпорядкованого підрозділу, а відтак має право втручатись у його діяльність, скасовувати прийняті ним рішення, давати вказівки та доручення тощо (однак межі такого втручання завжди чітко визначені).

Ієрархічність, як одна з основних ознак структури ДБР, відіграє дуже важливу роль в організації його діяльності, забезпечуючи найбільш ефективне виконання поставлених перед ДБР завдань. Зокрема, такі завдання розмежовуються на тактичні та стратегічні й розподіляються між підрозділами різних рівнів. Розв'язання перших, як правило, належить до підрозділів, що розташовані на нижчих рівнях. Такі підрозділи більш багаточисельні, що дозволяє провести їх внутрішню спеціалізацію. Саме завдяки цьому, тактичні

завдання виконуються більш оперативно та точно. Розв'язання стратегічних завдань зосереджується на вищому рівні (тобто підрозділами, які мають значно ширшу сферу повноважень), що забезпечує прийняття більш виважених рішень в інтересах усієї системи.

4. Спрямованість на досягнення стратегічних цілей діяльності ДБР.

Спільна мета діяльності – це одна із основних ознак ієрархічно побудованих систем. Саме вона слугує одним із основних елементів, який урівноважує діяльність її окремих структурних підрозділів. Адже кожен із таких підрозділів, як ми уже зазначали вище, наділяється власною компетенцією і вирішує лише делеговані йому повноваження, які складають, як правило, незначну частину загальної компетенції ДБР. Відтак, перед кожним структурним підрозділом ДБР стоять власні цілі, які не завжди збігаються, а іноді можуть навіть суперечити цілям інших структурних підрозділів. Дана обставина є основною причиною виникнення конкуренції між ними, яка обумовлює настання як позитивних наслідків (підвищення ефективності та покращення якості виконання окремих завдань), так і негативних (діяльність всупереч загальній меті).

Мінімізувати ризики настання негативних наслідків, на нашу думку, можливо завдяки: по-перше, розташуванню структурних елементів системи за ієрархічним принципом; по-друге, оптимальному розподілу стратегічних і тактичних завдань між структурними елементами на різних рівнях системи; по-третє, поєднанню принципів єдиноначальності та колегіальності у здійсненні загального керівництва роботою ДБР.

5. Спеціалізація. Спеціалізація органів і підрозділів ДБР поправу визнається чи не основною властивістю його структури. Вона дозволяє розглядати ДБР не просто як множину довільно упорядкованих органів і підрозділів, а як цілісний організм, кожен елементи якого функціонує у чітко заданих параметрах і виконує поставлені перед ним завдання.

Традиційно спеціалізація трактується як одна із форм суспільної організації праці, в основі якої лежить її поділ за окремими видами,

формами [195]. Що стосується ДБР, то тут спеціалізація проявляється у логічному і науково обґрунтованому розподілі основних завдань і функцій, які покладаються на ДБР, між його основними структурними підрозділами. Такі підрозділи, з одного боку, діють самостійно, оскільки спеціалізація, в першу чергу, передбачає їх функціональну замкнутість. Це дозволяє максимально конкретизувати виконання окремих завдань і функцій, які покладаються на ДБР. Однак, з іншого боку, така самостійність обмежується принципом ієрархічності, що передбачає сувору підпорядкованість нижчестоящих підрозділів вищестоящим. Завдяки цьому забезпечується єдність функціонування усіх органів і підрозділів ДБР як єдиного цілого.

Зовнішньою формою прояву спеціалізації ДБР є його диференціація на окремі структурні елементи. Відразу ж зауважимо, що визначити конкретний перелік таких елементів наразі неможливо. І основною причиною цього є *неправильне трактування як законодавцем, так і директором ДБР таких основних наукових понять, як «систем» і «структура»*. Внаслідок цього, і в Законі, і в наказах директора ДБР було допущено цілий ряд грубих помилок і прогалин, які в подальшому можуть стати основною причиною виникнення правових колізій та суперечностей. Про які ж саме помилки та прогалини йде мова?

По-перше, *визначаючи основні елементи системи ДБР, законодавець необґрунтовано включив до них окремі структурні елементи*. Зокрема, мова йде про перше речення ч. 1 ст. 9 Закону, згідно якої систему ДБР складають «центральный апарат, територіальні органи, спеціальні підрозділи, навчальні заклади та науково-дослідні установи» [108]. Очевидно, що за своєю правовою природою не всі перераховані елементи можуть бути віднесені до системних, оскільки не володіють якостями, що їм притаманні (про такі якості мова йшла в попередньому підрозділі дисертації). У першу чергу, дане зауваження стосується такого елемента, як «спеціальні підрозділи», які, на наш погляд, необґрунтовано були включені до системи ДБР.

На користь такого висновку може свідчити хоча б той факт, що спеціальні підрозділи за своєю сутністю тотожні таким структурним елементам ДБР, як слідчі підрозділи та оперативні підрозділи, про які згадується в другому реченні ч. 1 ст. 9 Закону. До-речі, саме такий підхід простежується і в інших нормах Закону. Зокрема, мова йде про п. 5 ч. 5 Розділу VI Закону (Прикінцеві та перехідні положення), у якому передбачено внесення змін до ч. 3 ст. 3 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» і викладення її в такій редакції: «3. Здійснення заходів безпеки покладається за підслідністю на органи ... Державного бюро розслідувань, у складі структур яких з цією метою створюються спеціальні підрозділи» [108]. Як можна помітити, в наведеній законодавчій нормі «спеціальні підрозділи» віднесено не до «системних», а до «структурних» елементів ДБР, що є більш логічним та обґрунтованим.

Ще одним аргументом на користь зробленого нами висновку є офіційно затверджена структура центрального апарату ДБР, яка передбачає функціонування спеціальних підрозділів у складі «Управління спеціального призначення». Відтак, очевидним є той факт, що «системний елемент» не може бути складовою «структурного елементу».

Таким чином, *викладене вище дає підстави для висновку про доцільність виключення зі складу системи ДБР такого елемента, як «спеціальні підрозділи» і включення його до структури ДБР.*

По-друге, *не можна погодитись із законодавчо закріпленим підходом до визначення структури ДБР, який характеризується вибірковістю та неповнотою.* Нагадаємо, що в чинній редакції Закону структурі ДБР присвячено друге речення ч. 1 ст. 9, в якому передбачено, що «У складі Державного бюро розслідувань діють слідчі, оперативні та інші підрозділи» [108]. Як можна помітити з дослівного аналізу наведеного положення, з усієї сукупності структурних елементів ДБР законодавець згадав лише про два – слідчі та оперативні підрозділи, що підкреслює його вибірковий підхід та може свідчити про бажання надати їм особливий правовий статус.

Дійсно, саме на слідчі та оперативні підрозділи покладається виконання основних завдань ДБР. Водночас, це ще не є підставою для надання їм особливих привілеїв. Адже лише завдяки органічному поєднанню діяльності усіх структурних елементів ДБР можна забезпечити його належне функціонування як єдиної цілісної системи.

Також, з негативного боку слід відмітити неповноту законодавчо закріпленої структури ДБР. На нашу думку, Закон має визначати вичерпний перелік структурних елементів ДБР, які складають основу, фундамент його функціонування. Як нами уже було доведено вище, саме законодавчий спосіб оформлення структури є основною гарантією забезпечення стабільності функціонування ДБР. У зв'язку з викладеним, цілком логічно може виникнути питання: які ж саме структурні підрозділи ДБР мають бути закріплені в Законі? Проаналізувавши чинне законодавство та практику діяльності ДБР, а також узагальнивши результати проведеного нами опитування, *ми прийшли до висновку, що на сьогодні основу організаційної структури ДБР складають наступні елементи:*

1) *слідчі органи* (даний елемент пропонують включити до законодавчо закріпленої організаційної структури ДБР 98 % юристів-правознавців, 99 % працівників ДБР та 97 % громадян). У першу чергу варто наголосити, що ми наполягаємо на законодавчому закріпленні саме такої назви даного структурного елементу замість існуючої на сьогодні – «слідчі підрозділи». На нашу думку, така незначна редакційна поправка дозволить узгодити між собою положення Закону та чинного КПК, ч. 4 ст. 216 якого закріплює підслідність *«слідчих органів державного бюро розслідувань»* [47].

Як нам вдалося встановити, на сьогодні в ДБР функціонує наступна система слідчих органів: у складі центрального апарату ДБР створено Перше, Друге та Третє Управління організації досудових розслідувань; у складі територіальних управлінь ДБР створено відповідно Перший, Другий та Третій слідчі відділи. Як можна помітити, назви слідчих органів на рівні центрального бюро ДБР та його територіальних управлінь дещо різняться, що, на нашу

думку, є не зовсім логічним. Саме тому, ми пропонуємо їх узгодити, використавши єдиний підхід, в основі якого лежить обґрунтована нами вище назва – «слідчі органи». Виходячи з цього, *на рівні центрального апарату доцільно передбачити функціонування відповідно Першого, Другого та Третього слідчого управління.*

2) *Оперативні підрозділи* (даний елемент пропонують включити до законодавчо закріпленої організаційної структури ДБР 95 % юристів-правознавців, 99 % працівників ДБР та 91 % громадян). На сьогодні в ДБР передбачено функціонування таких оперативних підрозділів: у складі центрального апарату ДБР – Управління супроводження оперативними підрозділами досудових розслідувань, Управління оперативного забезпечення та оперативно-технічних заходів, Управління оперативних розробок, Управління інформаційно-аналітичної розвідки, Управління спеціального призначення, Управління внутрішнього контролю; у складі територіальних управлінь ДБР – відповідно Відділ супроводження оперативними підрозділами досудових розслідувань та Відділ оперативних розробок.

3) *Спеціальні підрозділи* (даний елемент пропонують включити до законодавчо закріпленої організаційної структури ДБР 75 % юристів-правознавців, 83 % працівників ДБР та 69 % громадян). Вище ми уже зупинялись на обґрунтуванні доцільності виключення спеціальних підрозділів з системи ДБР і віднесення їх до складу його організаційної структури. Додатково лише зауважимо, що такий підхід обумовлений, в першу чергу, практичними потребами, що знайшло своє відображення в організаційній структурі центрального апарату ДБР. У ньому, зокрема, передбачено створення Управління спеціального призначення, основні завдання якого зводяться до здійснення координації роботою спеціальних підрозділів ДБР.

Водночас, вважаємо не логічним віднесення Управління спеціального призначення до системи оперативних підрозділів ДБР. Річ у тім, що дане Управління виконує досить специфічні завдання, які пов'язані, в першу чергу, не з оперативною роботою, а із застосуванням фізичної сили, спеціальних

засобів та вогнепальної зброї. Про існування суттєвих відмінностей у функціональній спрямованості Управління спеціального призначення та інших оперативних підрозділів ДБР свідчить також встановлення різних умов проходження конкурсу на заміщення вакантних посад. Так, кандидати на посади, що пов'язані зі здійсненням оперативно-розшукової діяльності та державною таємницею у центральному апараті та територіальних управліннях ДБР складають тестові питання на знання Конституції України, Антикорупційного законодавства, Закону України «Про Державне бюро розслідувань», Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні, КПК України, КК України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», Закону України «Про оперативну-розшукову діяльність» тощо. У той же час, кандидати на посади до Управління спеціального призначення центрального апарату ДБР складають тестові питання на знання лише Конституції України, Антикорупційного законодавства та Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [38]. Разом з тим, такі кандидати після визначення їх конкурсною комісією переможцями зобов'язані додатково пройти тестування з фізичної підготовки (п. 9.4 Наказу ДБР № 4) [124].

Таким чином, виходячи з викладеного вище, пропонуємо: по-перше, виключити підрозділи спеціального призначення з системи ДБР і, натомість, законодавчо закріпити їх функціонування в структурі ДБР; по-друге, виключити Управління спеціального призначення з системи оперативних підрозділів центрального апарату ДБР і надати йому статус самостійного управління; по-третє, передбачити функціонування відділів спеціального призначення в структурі територіальних управлінь ДБР.

4) Підрозділи внутрішнього контролю (даний елемент пропонують включити до законодавчо закріпленої організаційної структури ДБР 55 % юристів-правознавців, 49 % працівників ДБР та 71 % громадян). Передусім слід

зазначити, що ч. 1 ст. 24 Закону прямо вказує на функціонування підрозділів внутрішнього контролю у «складі» ДБР [108]. Водночас, з негативного боку слід відмітити той факт, що дане положення не знайшло свого належного закріплення в ст. 9 Закону, в якій визначається організаційна структура ДБР. Такий підхід, на нашу думку, не відповідає особливим завданням і специфічним функціям, якими на сьогодні наділяються названі підрозділи, а тому має бути переглянутий. Принагідно зауважимо, що пері кроки на шляху усунення зазначеної прогалини уже зроблені. Так, Законом № 2116 друге речення ч. 1 ст. 9 Закону пропонується викласти в такій редакції: «У складі Державного бюро розслідувань діють слідчі, оперативні підрозділи, підрозділи внутрішнього контролю та інші підрозділи» [104]. Однак, під час обговорення законопроекту народні депутати висловили різні погляди на доцільність такого кроку: дехто з них його підтримав (І.В. Геращенко, М.М. Іонов, Р.М. Павленко, Г.О. Михайлюк, В.А. Медяник, П.В. Фролов, Т.І. Батенко, І.М. Констанкевич, О.А. Гринчук, Л.І. Марченко, М.В. Павлюк, Г.М. Мамка), а дехто, навпаки, висловився проти (А.П. Осадчук) [91].

Що стосується практичної діяльності, то як нам вдалося з'ясувати, на сьогодні підрозділи внутрішнього контролю, так само як і спеціальні підрозділи, віднесено до системи оперативних підрозділів ДБР. Такий висновок впливає, зокрема, з дослівного аналізу організаційної структури центрального апарату ДБР, в якій передбачено функціонування Управління внутрішнього контролю у складі оперативного блоку. Ми не можемо погодитись із таким підходом і вважаємо, що він не відповідає ані функціональному призначенню підрозділів внутрішнього контролю, ані їх особливому правовому статусу, який закріплений в Законі і виражається в наступних моментах. По-перше, це специфічна мета діяльності – запобігання і виявлення правопорушень у діяльності працівників ДБР. По-друге, це особливий порядок підконтрольності та підпорядкованості – вони підпорядковані безпосередньо Директору ДБР. По-третє, це особливий порядок кадрового забезпечення – керівники та працівники цих підрозділів призначаються на посаду та звільняються з посади Директором

ДБР за поданням Конкурсної комісії в порядку, передбаченому ч.ч. 2-11 ст. 11 Закону, тобто в тому ж порядку, що й Директор ДБР і його заступники. По-четверте, це підвищені вимоги, що висуваються до керівників цих підрозділів в центральному апараті та територіальних органах ДБР – вони повинні відповідати кваліфікаційним вимогам та критеріям професійної придатності для зайняття посади, що визначені абзацами 7-12 ч. 1 ст 13 Закону, тобто таким само, що й керівники підрозділів центрального апарату ДБР. По-п'яте, це особлива компетенція таких підрозділів – на них покладаються додаткові обов'язки, передбачені ч. 2 ст. 24 Закону. По-шосте, це особливий порядок регулювання їх діяльності та визначення повноважень – він визначається положенням, яке затверджує Директор ДБР [108].

Таким чином, підсумовуючи викладене вище, пропонуємо: по-перше, законодавчо закріпити функціонування підрозділів внутрішнього контролю в структурі ДБР; по-друге, виключити Управління внутрішнього контролю з системи оперативних підрозділів центрального апарату ДБР і надати йому статус самостійного управління.

5) *Підрозділи забезпечення* (даний елемент пропонують включити до законодавчо закріпленої організаційної структури ДБР 47 % юристів-правознавців, 66 % працівників ДБР та 59 % громадян). Як правило, на такі підрозділи безпосередньо не покладається виконання основних завдань і функцій, віднесених до повноважень ДБР, однак, їх діяльність спрямована на забезпечення належних умов для їх виконання іншими структурними підрозділами.

Як нам вдалося встановити, на сьогодні в центральному апараті ДБР передбачено функціонування таких підрозділів забезпечення: 1) Відділ організаційно-адміністративного та аналітичного забезпечення; 2) Управління режимно-секретної роботи та захисту інформації; 3) Управління забезпечення діяльності; 4) Управління міжнародного співробітництва та зовнішніх комунікацій; 5) відділ роботи з громадськістю та ЗМІ; 6) Управління правового забезпечення; 7) Відділ внутрішнього аудиту; 8) Управління кадрової роботи та

державної служби; 9) Управління планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку, звітності; 10) Патронатна служба. На рівні територіальних управлінь ДБР, відповідно, створюються: 1) Сектор організаційно-адміністративного та аналітичного забезпечення; 2) Сектор режимно-секретної роботи та захисту інформації; 3) Сектор документального забезпечення; 4) Сектор матеріально-технічного забезпечення; 5) Сектор кадрової роботи та державної служби; 6) Фінансово-економічний сектор; 7) Сектор договірної роботи та правового забезпечення.

Ознайомившись із компетенцією вказаних підрозділів, ми прийшли до висновку, що вони хоч безпосередньо і не виконують завдання, які віднесені до компетенції ДБР, однак на них покладається реалізація організаційно-управлінських функцій, що спрямовані на забезпечення вирішення цілої низки питань, пов'язаних із адміністративним, аналітичним, документальним, інформаційним, правовим, кадровим, фінансовим, матеріально-технічним, ресурсним та іншим забезпеченням його діяльності. *Зважаючи на таку важливу роль, яку відіграють підрозділи забезпечення в діяльності ДБР, ми пропонуємо закріпити їх функціонування в структурі ДБР на законодавчому рівні.*

Вище ми перерахували та проаналізували діяльність основних структурних підрозділів ДБР, які забезпечують його функціонування та належне виконання покладених на нього обов'язків. Водночас, варто зауважити, що окрім названих нами вище, деякі науковці і політики виділяють в структурі ДБР ще декілька самостійних структурних елементів. Так, наприклад, в початковій редакції Законопроекту № 2116 передбачалось законодавче закріплення такого структурного елементу, як «апарат Директора ДБР» [104]. Дану пропозицію підтримали також і деякі народні депутати, наприклад, Г.О. Михайлюк, М.В. Павлюк та Г.М. Мамка. Дехто з депутатів наполягав на доцільності створення не лише апарату Директора ДБР, але також і апарату першого заступника Директора ДБР та апарату заступника Директора ДБР (Т.І. Батенко, І.М. Констанкевич). В.А. Медяник замість апарату

Директора ДБР пропонував створити «патронатну службу», а П.В. Фролов взагалі наполягав на доцільності ототожнення цих підрозділів.

Аналізуючи доцільність законодавчого закріплення в структурі ДБР вказаних підрозділів ми схиляємось до думки М.Л. Княжицького, який під час обговорення Законопроекту № 2116 цілком обґрунтовано зазначив, що «в законі не може бути такого поняття як «апарат директора ДБР», оскільки Директор ДБР не має процесуального статусу, окремого від ДБР (як, наприклад, прокурор)» [91]. Не підтримали ідею створення апарату директора ДБР також і опитані нами респонденти. Зокрема, за неї висловились лише 25 % юристів-правознавців, 31 % працівників ДБР та 18 % громадян.

По-третє, *не можна погодитись із законодавчо закріпленням порядком затвердження організаційної структури ДБР*. Вище нами уже було розглянуто різноманітні варіанти офіційного закріплення структури ДБР: і одноосібно Президентом України (саме цей варіант реалізований в останній редакції Законопроекту № 2116), і одноосібно директором ДБР, і директором ДБР за погодженням із Президентом або за погодженням із Кабміном, а також досліджено основні недоліки і переваги кожного із цих варіантів. Однак, визначивши та проаналізувавши основні структурні підрозділи ДБР, ми ще раз переконались в обґрунтованості та доцільності зробленого нами вище висновку з приводу того, що *з метою гарантування сталого характеру діяльності ДБР та забезпечення стабільності його функціонування, як одного з елементів правоохоронної системи, його організаційна структура має бути закріплена на рівні Закону*. Саме такий підхід допоможе розв'язати одну із основних суперечок, що виникає у зв'язку із реформуванням ДБР та пов'язана із необхідністю вибору між узурпацією всієї повноти влади Директором ДБР, у разі надання йому повноважень одноосібно визначати структуру ДБР, та надмірним втручанням Президента України у вирішення внутрішньо організаційних питань незалежного правоохоронного органу, у разі делегування йому зазначених повноважень.

Водночас, *практична реалізація запропонованого нами підходу вимагає внесення цілої низки змін до чинного законодавства. У першу чергу, ч. 1 ст. 9 Закону необхідно викласти в новій редакції: «1. Систему Державного бюро розслідувань складають центральний апарат, територіальні органи, навчальні заклади та науково-дослідні установи. У складі Державного бюро розслідувань діють слідчі органи, оперативні підрозділи, спеціальні підрозділи, підрозділи внутрішнього контролю та підрозділи забезпечення. Структура, штатний розклад, положення про структурні підрозділи, посадові інструкції працівників Державного бюро розслідувань затверджуються Директором Державного бюро розслідувань». Також, необхідно визнати такими, що втратили чинність Наказ Директора ДБР № 1 від 21.12.2017 р. «Про затвердження структури Державного бюро розслідувань» та Розпорядження Кабміну № 938-р від 13.12.2017 р. «Про погодження затвердження організаційної структури Державного бюро розслідувань».*

Вище ми проаналізували основні ознаки, які характеризують ДБР з точки зору його організаційної побудови, виявили недоліки такої організації, а також обґрунтували найбільш перспективні, на нашу думку, шляхи їх усунення. Звісно, наведеним переліком не вичерпуються усі прогалини законодавчого регулювання структури ДБР. Більше того, в процесі його функціонування може з'явитись ще ціла низка проблемних аспектів, які вимагатимуть якнайшвидшого врегулювання. Водночас, обґрунтовані нами висновки, а також сформульовані на їх основні пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства є тим необхідним мінімумом, з якого має розпочатись процес становлення ДБР як незалежного правоохоронного органу.

3.3. Особливості організації діяльності посадових осіб Державного бюро розслідувань

Як нами уже було доведено в попередньому розділі дисертації, однією з гарантій незалежності та неупередженості діяльності ДБР, а також однією з

ознак, яка визначає його особливе місце в системі ЦОВВ та в системі правоохоронних органів, є законодавче закріплення *особливого порядку організації діяльності посадових осіб ДБР, і в першу чергу директора ДБР та його заступників*. Такий висновок впливає, зокрема, з дослівного аналізу ст. 4 Закону, згідно якої незалежність ДБР від незаконного втручання у його діяльність гарантується, зокрема, визначеними цим та іншими законами «особливим порядком добору, призначення та звільнення Директора ДБР, першого заступника Директора ДБР і заступника Директора ДБР, а також вичерпним, визначеним законом, переліком підстав для припинення їхніх повноважень» (п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону [108]).

У зв'язку з викладеним, цілком логічно виникає питання: у чому ж саме полягає такий «особливий» порядок, і які недоліки та ризики він у собі приховує? Для того, щоб дати відповідь на поставлене запитання, в даному підрозділі дисертаційного дослідження пропонуємо більш детально проаналізувати особливості нормативно-правового регулювання організації діяльності посадових осіб ДБР і в межах проведеного аналізу визначити його основні недоліки та прогалини, а також обґрунтувати найбільш ефективні способи їх усунення.

Аналіз чинного законодавства дозволив нам виділити відразу кілька характерних особливостей організації діяльності посадових осіб ДБР.

1. В Законі визначено відмінний від загального(тобто від інших ЦОВВ та правоохоронних органів) порядок призначення на посаду керівника ДБР.

Так, згідно ч. 1 ст. 10 Закону, «керівництво діяльністю ДБР здійснює його Директор», який, згідно ч. 1 ст. 11 Закону «призначається на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до подання комісії з проведення конкурсу (далі – Конкурсна комісія) на зайняття посади Директора ДБР» [108]. На перший погляд, наведені законодавчі норми є цілком логічними і такими, що в повній мірі узгоджуються із особливим статусом ДБР. Однак, більш детальний аналіз дозволяє нам висловити певні сумніви щодо їх відповідності Конституції України.

Основним аргументом на користь такого висновку є офіційно закріплена позиція КСУ, згідно якої повноваження Президента України та ВРУ визначаються виключно Конституцією України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом. Це є усталеною позицією, на якій КСУ, в тих чи інших варіаціях, неодноразово наголошував у своїх рішеннях³ [175; 177; 178; 179; 180; 181; 182; 183; 184; 185; 186]. Однак, як ми уже неодноразово наголошували вище, на сьогодні Президент України не наділений правом призначати на посади та звільняти з посади директора ДБР. Такий висновок впливає, зокрема, з дослівного тлумачення ст. 106 Конституції України, в якій визначено вичерпний перелік компетенційних

³ Так, в абз. 13 п. 2 Рішення КСУ від 10.02.2003 р. № 7-рп/2003 зазначається, що «відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможлиблює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки)» [3]; в абз. 1 п. 6 Рішення КСУ від 25.12.2003 р. № 22-рп/2003 підкреслюється, що повноваження Президента України «закріплені лише на конституційному рівні (статті 102, 106 Конституції України)» [3]; в абз. 2 п. 4.2. Рішення КСУ від 7.04.2004 р. № 9-рп/2004 наголошується, що «повноваження ВРУ, як і повноваження Президента України, визначаються Конституцією України (статті 85, 106)» [3]; в п. 6 Рішення КСУ від 16.05.2007 р. № 1-рп/2007, а також в п. 2.1. Рішення КСУ від 8.07.2008 р. № 14-рп/2008 вказується, що «відповідно до п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України повноваження Президента України визначаються лише Основним Законом України» [3; 3]; в п. 3.1 Рішення КСУ від 2.10.2008 р. № 19-рп вказано, що «повноваження Президента України визначає Основний Закон України» [3]; в абз. 2 п. 2.1. Рішення КСУ від 8.10.2008 р. № 21-рп теж підкреслюється, що «згідно зі статтею 106 Основного Закону України повноваження Президента України як глави держави визначаються Конституцією України. Це унеможлиблює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження» [3]; в абз. 5 п. 3.1. Рішення КСУ від 7.07.2009 р. № 17-рп/2009 вказано, що «повноваження Президента України – його права і обов'язки – у сфері здійснення державної влади визначені Основним Законом України» [3]; в 3 п. 3 Рішення КСУ від 15.09.2009 р. № 21-рп крім того підкреслюється, що «повноваження Президента України та ВРУ, передбачені Конституцією України, охоплюють у встановлених нею межах певні сфери державної політики», а також що ВРУ та Президент України «мають діяти в межах конституційних повноважень, зокрема, щодо участі у формуванні лише тих органів, які передбачені Конституцією України. В Основному Законі України закріплено виключний перелік посадових осіб, у призначенні та звільненні яких безпосередньо беруть участь Президент України та ВРУ, що свідчить про неможливість розширення на законодавчому рівні цього переліку» [3]; в абз. 3 п. 3.1. Рішення КСУ від 17.12.2009 р. № 32-рп ще раз наголошується, що «Президент України здійснює повноваження, визначені Конституцією України (п. 31 ч. 1 ст. 106), що унеможлиблює виконання ним інших повноважень, крім встановлених Основним Законом України» [3]; в п. 3.5. Рішення КСУ від 13.06.2019 р. № 5-рп теж підкреслено, що «повноваження Президента України та ВРУ визначаються виключно Основним Законом України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом» [3].

повноважень Глави держави, і аналізоване повноваження тут не згадується. І хоча п. 31 ч. 1 зазначеної статті наділяє Президента України іншими повноваженнями, які визначені Конституцією України, однак її системний аналіз засвідчує відсутність у Президента України кадрових повноважень у взаємовідносинах з ЦОВВ зі спеціальним статусом загалом, і з ДБР зокрема. Висловлені нами вище зауваження в повній мірі стосуються також і повноважень ВРУ, яка не мала права у своїх нормативно-правових актах визначати повноваження Президента України, крім тих, що прямо передбачені Конституцією України.

Таким чином, узагальнюючи викладене вище, ми можемо зробити наступний висновок: *положення ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», у яких передбачено право Президента України призначати на посаду Директора ДБР, суперечать ст. 106 Конституції України, тобто є неконституційними і мають бути переглянуті.*

У зв'язку з викладеним вище, виникає питання щодо найбільш оптимального способу усунення зазначеної юридичної колізії. Відповідаючи на поставлене запитання варто зауважити, що шляхом механічного внесення змін і доповнень до Конституції і Закону вирішити цю юридичну колізію навряд чи вдасться. Вона є надзвичайно складною, а відтак, вимагає застосування комплексного підходу до реформатування правового статусу ДБР та кардинального реформування основних організаційних засад його діяльності. Такий комплексний підхід має включати, як мінімум, наступні кроки:

По-перше, внесення змін до Конституції України, які передбачають наділення Президента України правом призначати на посаду очільника ДБР. Як ми уже наголошували в попередньому розділі даного дисертаційного дослідження, саме такий спосіб усунення зазначеної прогалини визначений в Законопроекті № 1014, що передбачає розширення конституційних повноважень Президента України і надання йому права призначати директора ДБР [105]. Однак, з метою підвищення рівня незалежності очільника ДБР, а також з метою мінімізації ризиків зловживань з боку глави держави, ми

пропонуємо на конституційному рівні обмежити право Президента України призначати на посаду директора ДБР виключно за результатами конкурсу. Доречі, запропонований нами підхід підтримала більшість опитаних респондентів, а саме 68 % юристів-правознавців, 74 % працівників ДБР та 56 % громадян.

Водночас, варто зауважити, що практична реалізація зроблених нами висновків вимагає внесення змін до ч. 1 ст. 106 Конституції України і доповнення її п. 14-1 наступного змісту: «14-1) утворює відповідно до закону Державне бюро розслідувань, призначає на посаду за результатами конкурсу та звільняє з посади у порядку, визначеному законом, Директора Державного бюро розслідувань».

По-друге, внесення змін до Закону, які спрямовані на деталізацію конституційно закріпленого механізму призначення на посаду очільника ДБР. Після внесення запропонованих нами вище змін до Конституції України, відповідних правок буде потребувати також і ч. 1 ст. 11 Закону. Зокрема, ми пропонуємо викласти її в такій редакції: «Директор Державного бюро розслідувань призначається на посаду Президентом України відповідно до подання комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Державного бюро розслідувань (далі – Конкурсна комісія)».

При цьому ми наполягаємо на обов'язковості дотримання встановленого нами алгоритму внесення змін до чинного законодавства. Зокрема, в першу чергу мають бути внесені зміни до Конституції України, і лише після цього – до Закону. У протилежному випадку навряд чи вдасться уникнути колізії між конституційними нормами і відповідними положеннями Закону. Відтак, останні можуть бути визнані неконституційними, а призначення нового директора ДБР – незаконним.

2. В Законі визначено відмінний від загального(тобто від інших ЦОВВ та правоохоронних органів) порядок призначення на посаду заступників керівника ДБР. Так, згідно ч. 1 ст. 11 Закону, перший заступник Директора ДБР та заступник Директора ДБР призначаються на посаду та звільняються з посади Директором ДБР за поданням Конкурсної комісії [108].

Проаналізувавши чинне законодавство, ми прийшли до висновку, що *існуючий на сьогодні порядок призначення на посаду та звільнення з посади заступників голови ДБР не відповідає Конституції України*. На користь такого висновку можна навести, по-суті, ті ж самі аргументи, що і на користь обґрунтування неконституційності існуючого порядку призначення голови ДБР, а саме, «незаконна узурпація одними особами конституційно визначених повноважень, які належать іншим особам».

Так, у відповідності до п. 1 ч. 7 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», саме Кабмін призначає на посаду «...керівників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України ...» [128]. Аналогічна норма закріплена також в абз. 1 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [163]. Звісно, в даному випадку можна було б керуватись положеннями ч. 8 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України, згідно якої «особливості відносин Кабінету Міністрів України з окремими центральними органами виконавчої влади можуть визначатися законами України» [128], а також положеннями ч. 4 ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», згідно якої «положення цього Закону поширюються на ... інші утворені Кабінетом Міністрів України центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, крім випадків, коли Конституцією та законами України визначені інші особливості організації та порядку їх діяльності» [163]. Однак, саме в Конституції України передбачено зовсім інший порядок призначення керівників ЦОВВ. Так, згідно п. 9-2 ч. 1 ст. 116 Конституції України (яким, до-речі, її було доповнено 21.02.2014 р., тобто задовго до ухвалення Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [101]) правом «призначати на посади та звільняти з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України» наділений саме Кабінет Міністрів України [44].

Таким чином, узагальнюючи викладене вище, можна зробити висновок, що положення ч. 1 ст. 11 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», у якому передбачене право Голови ДБР призначати на посаду і звільняти з посади своїх заступників, суперечать ст. 116 Конституції України, тобто є неконституційним і має бути переглянуте. При цьому, аналіз чинного законодавства дозволив нам визначити відразу декілька можливих способів усунення зазначеної суперечності:

Перший – передбачає передачу Кабміну права призначати на посади та звільняти з посад першого заступника Директора ДБР та заступника Директора ДБР за поданням Прем'єр-міністра України. З метою практичної реалізації такої пропозиції, необхідно внести зміни до ч. 1 ст. 11 Закону, виклавши її в такій редакції: «...перший заступник Директора Державного бюро розслідувань та заступник Директора Державного бюро розслідувань призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-Міністра України відповідно до подання Конкурсної комісії в порядку, передбаченому частинами другою – одинадцятою статті 11 цього Закону». Це – найбільш ліберальний шлях і втілення його у життя дозволить привести положення ч. 1 ст. 11 Закону у відповідність до чинної редакції Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Водночас, такий шлях не підтримали опитані нами респондентами. Зокрема, за нього висловились лише 27 % юристів-правознавців, 19% працівників ДБР та 22 % громадян.

Трохи більше респондентів – 33 %, 27% та 35 % відповідно – вважають, що заступники директора ДБР мають призначатись на посаду Кабміном за поданням Прем'єр-Міністра України, але уже у відповідності до подання директора ДБР. Такий шлях, як можна помітити, передбачає скасування процедури конкурсного відбору кандидатів на посаду заступників очільника ДБР, надання останньому права самостійно обирати собі своїх заступників з числа тих, хто відповідає встановленим у Законі вимогам, і офіційне затвердження такого вибору Кабміном. Практична реалізація такого варіанту

передбачає внесення змін до ч. 1 ст. 11 Закону і викладення її в такій редакції: «...перший заступник Директора Державного бюро розслідувань та заступник Директора Державного бюро розслідувань призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-Міністра України відповідно до подання Директора Державного бюро розслідувань».

Є ще й третій, більш радикальний, шлях, який підтримало 36 %, 41% та 29 % респондентів відповідно. Він передбачає кардинальну зміну існуючого на сьогодні порядку призначення заступників очільника ДБР, зокрема, *передачу права призначати на посади та звільняти з посад першого заступника директора ДБР та заступника директора ДБР безпосередньо директору ДБР*. З метою практичної реалізації такого підходу, ч. 1 ст. 11 Закону необхідно викласти в такій редакції: «...перший заступник Директора Державного бюро розслідувань та заступник Директора Державного бюро розслідувань призначаються на посаду та звільняються з посади Директором Державного бюро розслідувань». *На нашу думку, саме цей варіант необхідно взяти за основу*, оскільки він надасть можливість очільнику ДБР самостійно підбирати собі заступників, яким він може в повній мірі довіряти. При цьому його вибір завжди буде обмежений чіткими рамками, а саме – законодавчо встановленими вимогами, яким мають відповідати кандидати на відповідні посади. Водночас, варто зауважити, що реалізація запропонованого підходу можлива лише в рамках комплексного реформування правового статусу ДБР, що передбачає виведення його з системи органів виконавчої влади і надання йому статусу незалежного правоохоронного органу.

До-речі, саме останній спосіб реформування порядку призначення заступників очільника ДБР було взято за основу авторами Законопроекту № 2116. Водночас, варто зауважити, що під час обговорення Законопроекту у першому читанні, деякі народні депутати висловились категорично проти запропонованого розширення повноважень директора ДБР. Так, наприклад, А.А. Кожем'якін зазначив, що доцільно «зберегти зовнішню Комісію для призначення Директора ДБР та його заступників». М.Л. Княжицький теж

наполягав на необхідності збереження законодавчо встановлених критеріїв незалежності конкурсу під час обрання заступників очільника ДБР, зазначивши, що «система стримувань і противаг в Україні побудована таким чином, що у нас немає органів, де б керівник державного органу міг сам собі призначати заступників» [91]. За збереження конкурсного порядку відбору заступників директора ДБР висловились також І.В. Геращенко, М.М. Іонова, Р.М. Павленко, Т.І. Батенко, І.М. Констанкевич, С.О. Алексєєв, А.П. Осадчук, В.А. Медяник та деякі інші народні депутати. Однак, наведені вказаними депутатами аргументи було відхилено і в другій редакції Законопроекту збережено запропонований раніше порядок призначення заступників очільника ДБР.

У цілому підтримуючи бажання авторів Законопроекту № 2116 розширити повноваження директора ДБР, в тому числі щодо самостійного призначення своїх заступників, ми все ж таки хочемо висловити деякі зауваження з приводу запропонованої ними редакції ст. 11 Закону.

По-перше, ми вважаємо, що в ст. 11 Закону необхідно законодавчо закріпити оновлений порядок призначення заступників директора ДБР, що забезпечить дотримання принципу юридичної визначеності законодавчих положень. З цією метою ч. 1 ст. 11 Закону ми пропонуємо доповнити новим абзацом наступного змісту: «Перший заступник Директора Державного бюро розслідувань та заступник Директора Державного бюро розслідувань призначаються на посаду та звільняються з посади Директором Державного бюро розслідувань».

По-друге, ми пропонуємо зберегти назву ст. 11 Закону. Нагадаємо, що автори Законопроекту № 2116 пропонують виключити з назви ст. 11 слова «та його заступників». Однак, враховуючи обґрунтовану нами вище пропозицію, ми наполягаємо на збереженні назви ст. 11 Закону в такій редакції «Стаття 11. Порядок призначення Директора Державного бюро розслідувань та його заступників».

По-третє, ми не підтримуємо пропозицію авторів Законопроекту № 2116 щодо доповнення ч. 1 ст. 11 Закону новим абзацом, що закріплює порядок звільнення з посади директора ДБР. Виходячи з назви ст. 11 (яку пропонують автори Законопроекту і яка існує зараз), вона має визначати лише «порядок призначення» відповідних посадових осіб ДБР. Що стосується порядку їх звільнення, то він має бути визначений в інших нормах Закону (більш детально про це мова піде нижче).

3. На відміну від багатьох інших ЦОВВ, а також правоохоронних органів, в Законі встановлено граничні строки перебування на посаді Директора ДБР та його заступників. Так, згідно ч. 3 ст. 10 Закону, «Директор ДБР, перший заступник Директора ДБР і заступник Директора ДБР призначаються строком на п'ять років». Також, Законом передбачено обмеження щодо строків перебування одних і тих самих осіб на зазначених посадах: вони не можуть обіймати відповідні посади більше двох строків підряд [108].

У цілому схвально оцінюючи прагнення законодавця до чіткого окреслення граничних термінів перебування на посаді керівництва ДБР, все ж таки хочемо висловити власну думку з приводу недоречності деяких законодавчих положень. Зокрема, *мова йде про обмеження права перебування однієї і тієї ж особи на відповідній керівній посаді більше двох строків підряд. На наш погляд, наведена законодавча норма є занадто лояльною, а тому має бути переглянута.* Відразу ж зауважимо, що певні кроки в цьому напрямі уже зроблені. Так, автори Законопроекту № 2116 пропонують внести зміни до ч. 3 ст. 10 Закону, виклавши друге речення першого абзацу в наступній редакції: «Одна і та сама особа не може обіймати одну і ту саму посаду або іншу із зазначених більше двох строків поспіль» [104]. Встановлення такого обмеження, на думку його автора, унеможливить зайняття ключових керівних посад у ДБР однією і тією ж особою більше 10 років підряд.

На нашу думку, зважаючи на особливу сферу компетенції ДБР, а також на високий ступінь корупційних ризиків, які пов'язані з виконанням

покладених на ДБР завдань, зазначеного обмеження буде явно недостатньо. У зв'язку з цим, ми пропонуємо в законодавчому порядку заборонити одній і тій самій особі займати керівну посаду в ДБР два строки підряд. До-речі, саме таке обмеження передбачено для голів інших антикорупційних органів. Так, наприклад, строк повноважень Голова НАЗК становить чотири роки, без права обіймати цю посаду два строки підряд (ч. 4 ст. 5 Закону України «Про запобігання корупції» [118]); строк повноважень Голови Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів становить п'ять років, без права обіймати цю посаду два строки підряд (ч. 2 ст. 3 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [132]); строк повноважень Директора НАБУ становить сім років, без обіймати цю посаду два строки підряд (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [133]).

Таким чином, підсумовуючи викладене вище, вважаємо за доцільне внести зміни до другого речення ч. 3 ст. 10 Закону, виклавши його в такій редакції: «Одна і та сама особа не може обіймати ці посади два строки підряд». До-речі, запропоновані нами зміни отримали схвальні відгуки в опитаних нами респондентів. Зокрема, їх підтримало 63 % юристів-правознавців, 49 % новопризначених працівників ДБР, а також 69 % громадян).

4. На відміну від багатьох інших ЦОВВ, а також правоохоронних органів, в Законі чітко окреслено вимоги, яким мають відповідати директор ДБР і його заступники. Зазначені вимоги закріплено в ст. 10 Закону Їх детальний аналіз дозволив нам об'єднати їх усі в дві великі групи.

Перша група – це, так звані, «позитивні» вимоги, тобто вимоги, наявність яких є обов'язковою умовою призначення на відповідну керівну посаду в ДБР. Зокрема це: 1) вік – не молодший 35 років; 2) рівень освіти – вища юридична освіта, а також володіння державною мовою; 3) професійний досвід – стаж роботи в галузі права не менше десяти років (після здобуття вищої юридичної

освіти), а також досвід роботи на керівних посадах не менше п'яти років; 4) моральні якості – високі моральні якості та бездоганна репутація; 5) стан здоров'я – спроможність за станом здоров'я виконувати відповідні службові обов'язки [108].

Друга група – це так звані «негативні» вимоги, тобто певні якості, наявність яких унеможлиблює призначення на відповідну керівну посаду в ДБР. Зокрема це: 1) політична активність – членство в політичній партії, а також членство (навіть у минулому) в організації, що заборонена законом або судом; 2) фінансові зобов'язання – наявність заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання; 3) стан здоров'я – визнання особи за рішенням суду недієздатною або обмеженою у цивільній дієздатності; 4) попередня протиправна діяльність – наявність судимості за вчинення злочину, не погашеної або не знятої в установленому законом порядку (окрім випадків реабілітації), а також притягнення протягом останнього року до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією; 5) конфлікт інтересів – наявність у разі призначення у прямому підпорядкуванні близьких осіб або наявність прямого підпорядкування у зв'язку з виконанням повноважень близьким особам; 6) негативні висновки за результатами спеціальної перевірки [108].

Проаналізувавши наведений перелік вимог, що висуваються до керівництва ДБР, ми прийшли до висновку про необхідність їх перегляду та уточнення.

По-перше, ми вважаємо, що деякі з наведених нами вище «негативних» вимог мають бути встановлені не лише для керівництва ДБР, але також і для всіх інших його працівників. У першу чергу, це стосується таких обмежень, як «членство в політичній партії, а також членство в організації, що заборонена законом або судом», Враховуючи характер злочинів, які віднесені до підвідомчості ДБР, запропоноване нами обмеження політичної активності для

всіх без винятку працівників ДБР видається цілком прийнятним і доцільним. Також, з метою забезпечення позитивної репутації ДБР, на всіх його працівників доцільно поширити обмеження, які пов'язані із «наявністю певних фінансових зобов'язань», зокрема, це стосується сплати аліментів на утримання дитини.

З метою практичної реалізації обґрунтованих нами вище пропозицій, *пропонуємо внести цілий ряд змін і доповнень до Закону*: 1) виключити з ч. 2 ст. 10 Закону пункти 5 та 6; 2) виключити з ч. 2 ст. 10 Закону абзац 11; 3) доповнити ч. 1 ст. 15 новими пунктами наступного змісту: «6) є членом будь-якої політичної партії; 7) є або була членом організації, забороненої законом або судом; 8) має заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання».

По-друге, ми вважаємо, що існуючий на сьогодні перелік вимог, що висуваються до керівництва ДБР, не гарантує призначення на відповідні посади дійсно незалежних, неупереджених та об'єктивних осіб, а тому має бути розширений. Так, проаналізувавши особливості законодавчого регулювання порядку проходження служби в інших правоохоронних органах, узагальнивши результати проведеного анкетування, а також врахувавши специфіку повноважень ДБР, ми прийшли до висновку, що *на керівні посади в ДБР не доцільно призначати ще цілу низку категорій осіб, а саме*: 1) осіб, які впродовж двох років до призначення на посаду входили до складу керівних органів політичної партії або знаходились у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією (75 % юристів-правознавців, 52 % новопризначених працівників ДБР, а також 31 % громадян); 2) осіб, які не пройшли перевірку у порядку, встановленому Законом України «Про очищення влади» (51 %, 54 % та 69 % респондентів відповідно); 3) осіб, які відповідно до вироку суду, що набрав законної сили, позбавлені права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати певні посади (89 %, 76 % та 92 % респондентів відповідно); 4) осіб, що мають громадянство

(підданство) іноземної держави (77 %, 57 % та 81 % респондентів відповідно); 5) осіб, що були засуджені за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину, у тому числі судимість яких погашена чи знята у визначеному законом порядку (88 %, 91 % та 93 % респондентів відповідно); 6) осіб, щодо яких було припинено кримінальне провадження з нереабілітуючих підстав (82 %, 90 % та 91 % респондентів відповідно); 7) осіб, що надали завідомо неправдиву інформацію під час призначення на посаду в ДБР (69 %, 53 % та 85 % респондентів відповідно); 8) осіб, що відмовляються від процедури спеціальної перевірки (61 %, 68 % та 49 % респондентів відповідно). При цьому ми вважаємо, що перше із вказаних обмежень має бути встановлене лише для керівництва ДБР, тоді як решта – для всіх без винятку працівників ДБР.

З метою практичної реалізації обґрунтованих нами вище пропозицій, *пропонуємо внести цілий ряд змін і доповнень до Закону*: 1) ч. 2 ст. 10 доповнити абзацом 12 наступного змісту: «Не може бути призначена на посаду Директора Державного бюро розслідувань, першого заступника Директора Державного бюро розслідувань і заступника Директора Державного бюро розслідувань особа, яка впродовж двох років до призначення на посаду входила до складу керівних органів політичної партії або знаходилась у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією»; 2) п. 2 ч. 1 ст. 15 доповнити такими словами «або була засуджена за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину, у тому числі судимість якої була погашена чи знята у визначеному законом порядку, або щодо якої було припинено кримінальне провадження з нереабілітуючих підстав»; 3) ч. 1 ст. 15 доповнити новим пунктом 2-1 наступного змісту: «2-2) не пройшла перевірку у порядку, встановленому Законом України «Про очищення влади»; 4) ч. 1 ст. 15 доповнити новим пунктом 2-2 наступного змісту: «2-2) відповідно до вироку суду, що набрав законної сили, позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати певні посади»; 5) ч. 1 ст. 15 доповнити новим пунктом 2-3 наступного змісту: «2-3) має громадянство (підданство) іноземної держави; 6) п. 4 ч. 1 ст. 15 викласти в такій редакції:

«4) не пройшла спеціальну перевірку або відмовляється від процедури спеціальної перевірки»; 7) ч. 1 ст. 15 доповнити новим пунктом 5 наступного змісту: «5) надала завідомо неправдиву інформацію під час призначення на посаду до Державного бюро розслідувань».

По-третє, ми вважаємо, що деякі терміни, які використовуються в Законі для позначення кваліфікаційних вимог, що висуваються до керівників ДБР, потребують додаткового уточнення та офіційного роз'яснення. В першу чергу, це стосується таких термінів, як «вища юридична освіта» та «стаж роботи в галузі права», які наразі не мають свого єдиного законодавчого закріплення.

Проаналізувавши чинне законодавство, ми прийшли до висновку про необхідність доповнення ч. 2 ст. 10 Закону новим абзацом наступного змісту: «Для цілей цього Закону: 1) вищою юридичною освітою є вища юридична освіта ступеня магістра (або прирівняна до неї вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста), здобута в Україні (або на території колишнього СРСР до 1 грудня 1991 року), а також вища юридична освіта за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, здобута в іноземних державах та визнана в Україні в установленому законом порядку; 2) стажем роботи в галузі права є стаж роботи особи за спеціальністю після здобуття нею вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, а також вищої юридичної освіти за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, здобутої в іноземних державах».

І на завершення аналізу зазначеної ознаки, хочемо звернути увагу на ще один важливий момент: Законопроектом № 2116 передбачається внесення змін до ч. 2 ст. 10 Закону, які стосуються скасування розглянутих нами вище кваліфікаційних вимог та критеріїв професійної придатності щодо кандидатів на посади першого заступника і заступників директора ДБР [104]. Ми категорично заперечуємо проти такого кроку оскільки вважаємо його несумісним із запровадженням спрощеної процедури призначення заступників директора ДБР (яку ми, в цілому, підтримуємо). У випадку ухвалення

Законопроекту в запропонованій редакції цілком ймовірно може виникнути ситуація призначення на керівні посади в ДБР осіб, які не мають ані необхідного рівня освіти, ані відповідного стажу роботи в галузі права, ані відповідного досвіду роботи на керівних посадах. Водночас, як випливає з аналізу ч. 4 ст. 12 Закону, у разі звільнення чи іншої відсутності директора ДБР, його повноваження виконує перший заступник або заступник директора ДБР [108]. Відтак, важливо не допустити до керування ДБР осіб, які не мають відповідного освітньо-професійного рівня.

У зв'язку з викладеним, сподіваємось, що в другому читанні буде врахована думка тих народних депутатів (Т.І. Батенка, І.М. Констанкевича, С.О. Алексєєва, В.А. Медяника, В.Є. Івченка, А.П. Бурміча, М.Л. Княжицького, М.М. Цимбалюка, Р.О. Стефанчука та інших [91]), які пропонують залишити існуючі на сьогодні вимоги щодо професійної придатності кандидатів на зайняття посади заступника директора ДБР як необхідну умову забезпечення нормального функціонування Бюро.

5. В Законі встановлено вичерпний перелік підстав звільнення з посади керівника ДБР та його заступників, а також чітко врегульовано порядок їх звільнення. У першу чергу, пропонуємо проаналізувати закріплені в Законі підстави звільнення з посади директора ДБР і його заступників. З одного боку, закріплення вичерпного переліку підстав звільнення слугує гарантією захисту керівництва ДБР від незаконного тиску та втручання в їх діяльність (нагадаємо, що згідно п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону, «незалежність Державного бюро розслідувань від незаконного втручання у його діяльність гарантується, зокрема, визначеними цим та іншими законами ... вичерпним, визначеним законом, переліком підстав для припинення повноважень» Директора ДБР, першого заступника Директора ДБР і заступника Директора ДБР [108]), а з іншого – унеможлиблює виконання керівних функцій особами, які з об'єктивних чи суб'єктивних причин не можуть більше обіймати відповідні керівні посади.

Як нам вдалося встановити, окрім закінчення встановленого в Законі строку, Законом передбачено ще 11 підстав припинення повноважень

Директором ДБР та його заступниками: 1) подання письмової заяви про припинення повноважень за власним бажанням; 2) призначення чи обрання на іншу посаду за його згодою; 3) досягнення 65 років; 4) неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я; 5) набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним або про обмеження його цивільної дієздатності, про визнання його безвісно відсутнім чи про оголошення його померлим; 6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього у зв'язку із вчиненням злочину чи кримінального проступку (крім необережного кримінального проступку) або притягнення до адміністративної відповідальності за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, а так само набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 ЦПК України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; 7) припинення ним громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України; 8) смерть; 9) встановлення за результатами перевірки його декларації уповноваженою особою недостовірних відомостей щодо майнового стану та доходів; 10) набуття громадянства іншої держави; 11) наявність заборгованості зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за дванадцять місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання (ч. 4 ст. 11 Закону [108]).

На перший погляд, наведена законодавча норма видається цілком логічною і збалансованою. Водночас, більш детальний аналіз її змісту дозволив нам виявити цілу низку суперечностей, і у зв'язку з цим висловити кілька припущень щодо напрямів її удосконалення.

По-перше, ми наполягаємо на доцільності законодавчого розмежування таких принципово різних за своїм змістом і смисловим навантаженням категорій, як «припинення повноважень» і «звільнення з посади» директора ДБР і його заступників. Нагадаємо, що в чинній редакції ч. 4 ст. 10 Закону визначено лише підстави «припинення повноважень» вказаних осіб, зокрема

зазначається, що «повноваження Директора припиняються у зв'язку із закінченням строку повноважень або у разі ...» і далі наводиться перелік з 11 підстав. Водночас, очевидно, що далеко не всі із перерахованих підстав тягнуть за собою саме «припинення» повноважень керівників ДБР. Більшість із них необхідно розцінювати як підстави для «звільнення» їх з відповідної посади. Ми вважаємо, що про припинення повноважень мова може йти лише у двох випадках: закінчення визначеного в Законі строку, а також смерті особи. В усіх інших випадках має місце саме звільнення особи з посади.

Таким чином, враховуючи викладене вище, *пропонуємо внести зміни до ч. 4 ст. 10 Закону, виклавши її перший абзац в такій редакції*: «Повноваження Директора Державного бюро розслідувань, першого заступника Директора Державного бюро розслідувань і заступника Директора Державного бюро розслідувань припиняються у зв'язку із закінченням строку повноважень або смертю. Директор Державного бюро розслідувань, перший заступник Директора Державного бюро розслідувань і заступник Директора Державного бюро розслідувань звільняється з посади в разі: ...» і далі по тексту. Відповідно, п. 8 ч. 4 ст. 10 Закону необхідно виключити.

По-друге, ми наполягаємо на необхідності перегляду законодавчо встановленого переліку підстав звільнення з посади керівників ДБР з метою його доповнення, уніфікації та оптимізації. На нашу думку, підстави для звільнення з посади керівників ДБР, які закріплені в чинній редакції ч. 4 ст. 10 Закону, не в повній мірі враховують і тенденції розвитку кримінального законодавства, і сучасні виклики та вимоги, що висувуються до основних суб'єктів антикорупційної діяльності. У зв'язку з цим, ми пропонуємо:

➤ *Передбачити звільнення з посади директора ДБР і його заступників у випадку вчинення ними будь-яких злочинів і кримінальних проступків, у тому числі «необережних кримінальних проступків».* Основним аргументом на користь такої пропозиції є вимога щодо наявності бездоганної репутації керівників такого правоохоронного органу, як ДБР. З метою практичної реалізації такої пропозиції, необхідно внести зміни до п. 6 ч. 4 ст. 10

Закону, виклавши її в такій редакції: «б) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього або притягнення до адміністративної відповідальності ...» і далі по тексту».

➤ *Скасувати таку підставу звільнення з посади директора ДБР і його заступників як «встановлення за результатами перевірки його декларації уповноваженою особою недостовірних відомостей щодо майнового стану та доходів».* Основним аргументом на користь такої пропозиції є необхідність дотримання принципу юридичної визначеності, а також принципу презумпції невинуватості. Так, за подання особою завідомо недостовірних відомостей у декларації передбачено адміністративну та кримінальну відповідальність. Відтак, якщо за результатами перевірки декларації директора ДБР чи його заступників буде встановлено факт подання ними завідомо недостовірних відомостей, вони будуть притягнуті або до кримінальної, або до адміністративної відповідальності, що в повній мірі охоплюється положенням п. 6 ч. 4 ст. 10 Закону. У зв'язку з викладеним, пропонуємо внести зміни до ч. 4 ст. 10 Закону і виключити з неї п. 9.

➤ *Передбачити звільнення з посади директора ДБР і його заступників у випадку набуття ними підданства іншої держави.* Основним аргументом на користь такої пропозиції є той факт, що згідно чинного законодавства набуття особою громадянства (підданства) іншої держави автоматично не припиняє громадянства України. Водночас, ми вважаємо, що на таких високих посадах, як директор ДБР чи заступник директора ДБР не може перебувати особа, яка має громадянство (підданство) іншої держави. З метою практичної реалізації такої пропозиції, необхідно внести зміни до п. 10 ч. 4 ст. 10 Закону, виклавши її в такій редакції: ««10) набуття громадянства (підданства) іншої держави»;

В рамках аналізу підстав звільнення з посади Директора ДБР та його заступників варто бодай коротко зупинитись на аналізі доцільності законодавчого закріплення деяких інших підстав, які, зокрема, пропонують автори Законопроекту № 2116, а також деякі народні депутати.

Так, у Законопроекті № 2116 пропонується доповнити ч. 4 ст. 10 Закону двома новими пунктами: п. 12 – «набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів або активів, набутих за його рахунок або вказівкою іншими особами, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави» та п. 13 – «наявності висновку Дисциплінарної комісії про грубе порушення правил професійної етики» [104]. Відразу ж зауважимо, що *ми не підтримуємо жодне із запропонованих нововведень*. Так, за своїм змістом п. 12 практично повторює зміст положення, яким п. 6 ч. 4 ст. 10 Закону було доповнено згідно із Законом України від 31.10.2019 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів» [103]. Що стосується п. 13, то він містить таке оцінчне поняття, як «грубе порушення правил професійної етики», яке наразі немає чіткого законодавчого визначення. А без такого визначення будь-яке звільнення в судовому порядку буде визнане незаконним.

Деякі народні депутати під час обговорення Законопроекту № 2116 висловили власні міркування з приводу законодавчо закріпленого переліку підстав звільнення з посади директора ДБР і його заступників. Так, наприклад, С.О. Алексєєв серед іншого пропонує доповнити ч. 4 ст. 10 Закону такими двома пунктами, як «набрання законної сили судовим рішенням щодо нього, яким встановлено систематичне порушення ним вимог Конституції та/або законів України» та «неподання або невчасне подання ним декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [91]. *Ми не підтримуємо жодне із цих нововведень*. Перше – з причин юридичної невизначеності, про яку ми вже говорили вище. Зокрема, не зрозуміло, за які саме порушення «вимог Конституції та/або законів України» особу може бути звільнено з відповідної керівної посади: це може бути і порушення Правил дорожнього руху, і несплата комунальних послуг, і будь-яке інше дрібне правопорушення. Друге – з тієї причини, що воно фактично охоплюється змістом п. 6 ч. 4 ст. 10 Закону, а саме – «притягнення до

адміністративної відповідальності за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією».

По-третє, ми наполягаємо на доцільності законодавчого встановлення додаткових підстав для звільнення з посади саме Директора ДБР. На нашу думку, директор ДБР має нести персональну відповідальність за якість роботи усього Бюро, а відтак, неефективне функціонування ДБР повинне мати наслідком звільнення з посади його очільника.

Відразу ж зауважимо, що ідея покладання на директора ДБР відповідальності за ефективність роботи всього органу під страхом звільнення із займаної посади – не нова. У загальних рисах вона відображена і в тексті Законопроекту № 2116, і у висловлюваннях народних депутатів, які брали участь у його обговоренні. Однак, їм так і не вдалося досягнути принципової єдності поглядів щодо її практичної реалізації. Так, наприклад, автори Законопроекту № 2116 пропонують такий механізм її втілення в життя: «Верховна Рада України за результатами розгляду звіту Директора Державного бюро розслідувань про результати діяльності цього органу за календарний рік, стан виконання покладених на нього завдань, додержання законодавства, прав і свобод людини і громадянина, а також напрями та шляхи підвищення ефективності діяльності Державного бюро розслідувань може визнати роботу Директора Державного бюро розслідувань задовільною чи незадовільною. Визнання роботи Директора Державного бюро розслідувань незадовільною є підставою для звільнення зазначеної особи із займаної посади» [104]. Уважно проаналізувавши запропонований варіант, ми виявили відразу кілька його принципових недоліків: по-перше, ВРУ може визнати роботу ДБР незадовільною лише один раз на рік, оскільки саме така періодичність звітування директора ДБР передбачена п. 2 ч. 2 ст. 23 Закону; по-друге, ВРУ приймає рішення про незадовільну роботу ДБР лише на підставі розгляду поданого головою ДБР звіту, оскільки вивчення іншої інформації Законопроектом не передбачається; по-третє, Законопроектом також не деталізується процедура ухвалення ВРУ рішення про визнання роботи

директора ДБР незадовільною, що може унеможливити практичне застосування відповідних законодавчих положень.

Під час обговорення Законопроекту № 2116 деякі народні депутати висловили власні міркування з приводу найбільш ефективного способу вирішення даного питання. Так, наприклад, А.А. Кожем'якін наголошував на доцільності наділення ВРУ правом «висловлювати недовіру Директору Державного бюро розслідувань, що має наслідком його відставку з посади». Однак, на відміну від проаналізованого вище варіанту, народний депутат запропонував визначити порядок розгляду даного питання в Регламенті ВРУ. Також, він наголосив, що повноваження Директора ДБР мають бути припинені з дня набрання чинності відповідною постановою ВРУ [91]. Очевидно, що найбільш суттєвою вадою запропонованого механізму є те, що він суперечить Конституції України, адже ВРУ наділяється повноваженнями, які прямо не передбачені Основним Законом. Теж саме зауваження можна висловити також стосовно підходу, який був запропонований Т.І. Батенком та І.М. Констанкевичем. Зокрема, вони пропонують доповнити ст. 10 Закону новою частиною наступного змісту: «Верховна Рада України за наявності підстав, визначених пунктами 6-12 частини четвертої цієї статті, за пропозицією не менш як третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України може прийняти рішення про звільнення Директора Державного бюро розслідувань з посади» [91].

В.А. Медяник запропонував дещо інший підхід. На його думку, в Законі необхідно закріпити положення, згідно якого повноваження директора ДБР можуть бути припинені «у разі наявності незадовільного висновку Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань за результатами розгляду письмового звіту про діяльність Державного бюро розслідувань за попередній рік» [91]. Однак, на нашу думку, не доцільно наділяти такими контрольними повноваженнями орган, який створений і функціонує «при» ДБР.

В.М. Неклюдов пропонував наділити Президента України правом приймати рішення про звільнення директора ДБР з посади «у зв'язку з

неналежним виконанням обов'язків» [91]. Водночас, як саме необхідно трактувати термін «неналежне виконання обов'язків» В.М. Неклюдов, нажаль, не роз'яснив. На нашу думку, подібні оціночні поняття становлять серйозну загрозу для незалежності та самостійності очільника ДБР, а тому їх використання в Законі є недопустимим.

Проаналізувавши чинне законодавство, а також особливості організації діяльності керівників інших правоохоронних органів, *ми прийшли до висновку, що ефективність роботи ДБР має перевіряти спеціальна комісія з проведення незалежної оцінки (аудиту)*. На користь такого висновку можна навести кілька аргументів: по-перше, така комісія є незалежним органом і не підпорядковується ані ДБР, ані Президенту, ані іншим органам державної влади; по-друге, така комісія здійснює свою діяльність на професійній основі, що забезпечує всебічний розгляд і аналіз всіх напрямів роботи ДБР; по-третє, уже накопичено чималий досвід позитивної роботи подібних комісій в інших правоохоронних органах.

З метою практичної реалізації зроблених нами висновків, пропонуємо внести зміни до ст. 10 Закону, доповнивши її новою частиною наступного змісту: «5. Директор Державного бюро розслідувань може бути звільнений із займаної посади за наявності висновку комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) діяльності Державного бюро розслідувань, передбаченої статтею 23 цього Закону, про неефективність діяльності Державного бюро розслідувань та неналежне виконання обов'язків його Директором. Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Рада громадського контролю при Державному бюро розслідувань можуть висловити недовіру Директорові Державного бюро розслідувань, що є наслідком проведення позачергової зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) діяльності Державного бюро розслідувань. Позачергова перевірка не може проводитись із тих питань, які уже були предметом розгляду комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) діяльності Державного бюро розслідувань». Відповідно, *необхідно внести зміни до ст. 23 Закону,*

доповнивши її новою частиною наступного змісту: «6. Щороку проводиться зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Державного бюро розслідувань, його операційної та інституційної незалежності, у тому числі шляхом вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких здійснювалося Державним бюро розслідувань та було завершено. Зазначену оцінку (аудит) проводить комісія зовнішнього контролю у складі трьох членів. Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України щороку визначають по одному члену комісії з числа осіб, які мають значний досвід роботи в органах досудового розслідування, прокуратури, судах за кордоном чи міжнародних організаціях, володіють необхідними знаннями та навичками для проведення такої оцінки (аудиту), а також мають бездоганну ділову репутацію. Не можуть бути членами комісії зовнішньої незалежної оцінки особи, зазначені в п. 1-2 ч. 1 ст. 15 цього Закону, та особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Члени комісії зовнішньої незалежної оцінки діють незалежно та не повинні виконувати будь-які доручення, вказівки, надані будь-якою особою. Для проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) члени комісії мають право: 1) доступу до матеріалів кримінального провадження, досудове розслідування у якому здійснювалося Державним бюро розслідувань, іншої інформації (документів) у володінні Державного бюро розслідувань (з обмеженнями, передбаченими Законом України «Про державну таємницю»); 2) проводити конфіденційні інтерв'ю з працівниками Державного бюро розслідувань, прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, працівниками інших державних та правоохоронних органів, а також іншими особами, які володіють інформацією (документами), необхідними для проведення оцінки (аудиту). Члени комісії зовнішньої незалежної оцінки забезпечують нерозголошення даних досудового розслідування та не можуть втручатися у здійснення досудового розслідування. Висновок незалежної зовнішньої оцінки (аудиту) діяльності Державного бюро

розслідувань оприлюднюється, включається як додаток до письмового звіту Державного бюро розслідувань».

По-четверте, ми наполягаємо на доцільності уточнення порядку звільнення з посади директора ДБР і його заступників. Нагадаємо, що наразі Закон чітко не визначає, який саме суб'єкт уповноважений приймати рішення про звільнення з посади директора ДБР. Однак, як ми уже неодноразово доводили вище, у зв'язку з кардинальним оновленням адміністративно-правового статусу ДБР і виведення його з системи органів виконавчої влади, *найбільш логічно наділити цим правом Президента України.* Однак, з метою забезпечення дотримання принципу юридичної визначеності закону, дане повноваження Президента України доцільно закріпити не лише в Конституції України (про що ми уже наголошували вище), а й безпосередньо в Законі.

До-речі, з позитивного боку слід відмітити той факт, що в Законопроекті № 2116 даний недолік було враховано. Так, його автори пропонують внести зміни до ст. 11 Закону і доповнити його новим абзацом наступного змісту: «Директор Державного бюро розслідувань звільняється з посади Президентом України за наявності підстав, визначених частиною четвертою та п'ятою статті 10 цього Закону» [104]. *У цілому схвально оцінюючи запропоноване нововведення, ми все ж таки наполягаємо на необхідності внесення до нього деяких корегувань.* Зокрема, ми пропонуємо доповнити зазначеним абзацом не ст. 11, а ст. 10 Закону оскільки, як ми уже зазначали вище, ст. 11 має назву «Порядок призначення Директора Державного бюро розслідувань та його заступників», а відтак, має регулювати виключно процедуру призначення, а не звільнення директора ДБР.

Таким чином, підсумовуючи викладене, *пропонуємо внести зміни до ст. 10 Закону і доповнити її новою частиною наступного змісту:* «6. Директор Державного бюро розслідувань звільняється з посади Президентом України за наявності підстав, визначених частиною четвертою та п'ятою цієї статті». Також, з метою зміцнення гарантій незалежності директора ДБР, пропонуємо на законодавчому рівні (в запропонованій нами вище ч. 6 ст. 10 Закону) закріпити

положення, яке передбачає, що «Директора Державного бюро розслідувань не може бути звільнено, а указ Президента України про його призначення не може бути скасовано, крім підстав, зазначених у цій статті».

Аналогічним чином необхідно також врегулювати порядок звільнення з посади заступників директора ДБР. З цією метою ми *пропонуємо внести зміни до ст. 10 Закону і доповнити її новою частиною наступного змісту*: «7. Перший заступник Директора Державного бюро розслідувань та заступники Директора Державного бюро розслідувань звільняються з посади Директором Державного бюро розслідувань з підстав, визначених цією статтею».

Підсумовуючи викладене вище, варто зазначити, що в даному дисертаційному дослідженні ми обґрунтували власне бачення найбільш оптимальних шляхів усунення основних недоліків законодавчого забезпечення діяльності правоохоронних органів держави, які безпосередньо зачіпають питання діяльності ДБР. Звісно, всі зроблені нами висновки та сформульовані дефініції відображають особистий погляд автора на ті чи інші аспекти функціонування правоохоронної системи загалом, і ДБР зокрема. Вони не можуть претендувати на абсолютну універсальність і повноту, оскільки торкаються одного із найбільш складних і найбільш суперечливих елементів механізму держави – системи правоохоронних органів України, одним із центральних елементів якої віднедавна стало і ДБР. Однак, сподіваємось, що вони стануть підґрунтям для подальшої законотворчої роботи та наукових досліджень питань, які торкаються правового, структурно-організаційного, процедурного, кадрового та іншого забезпечення діяльності ДБР.

Висновки до третього розділу

З метою удосконалення законодавчо встановленого порядку утворення ДБР, що пов'язано із його виведенням з системи ЦОВВ, необхідно на законодавчому рівні закріпити передачу права на його утворення до компетенції Президента України, для чого: 1) доповнити ч. 1 ст. 106 Конституції України

відповідним пунктом; 2) внести зміни до ч. 1 та ч. 3 Прикінцевих та перехідних положень Закону, в яких виключити згадку про Кабмін; 3) визнати такою, що втратила чинність, Постанову Кабміну № 127 від 29.02.2016 р.; 4) закріпити факт створення ДБР у новому статусі в Указі Президента України «Про утворення Державного бюро розслідувань».

Систему ДБР необхідно визначати як законодавчо закріплену форму організації діяльності ДБР, що являє собою сукупність взаємодіючих і логічно пов'язаних між собою елементів (органів, підрозділів, закладів, установ тощо), основним завданням яких є реалізація покладених на ДБР повноважень. До основних рис, які характеризують систему ДБР, необхідно відносити: 1) суворе законодавче регулювання; 2) поєднання в єдине ціле різних за своїм змістом елементів; 3) взаємоузгодженість діяльності усіх елементів системи ДБР і спрямованість такої діяльності на досягнення спільної мети; 4) наявність міцних взаємозв'язків між складовими елементами системи ДБР; 5) входження до складу системи більш високого порядку; 6) складна внутрішньоорганізаційна побудова.

З метою удосконалення та оптимізації системи ДБР, необхідно вжити цілий ряд заходів: 1) в законодавчому порядку закріпити такі гарантії незалежності його діяльності, як «особливий порядок визначення системи та загальної структури ДБР»; 2) внести зміни до назви статті 9 Закону, виклавши її в такій редакції: «Стаття 9. Система, структура і чисельність Державного бюро розслідувань»; 3) внести зміни до Закону, які передбачають використання терміну «територіальні управління» замість терміну «територіальні органи» в усіх його статтях; 4) уточнити зміст ч. 3 ст. 9 Закону (зокрема в частині «безпосереднього» здійснення ДБР своїх повноважень); 5) збільшити кількість територіальних управлінь ДБР до десяти.

Організаційну структуру ДБР необхідно визначати як нормативно визначену, ієрархічно організовану множину упорядкованих і розташованих у специфічному порядку органів і підрозділів ДБР, які мають власну спеціалізацію і перебувають між собою у тісному взаємозв'язку та взаємодії,

забезпечуючи виконання покладених на ДБР завдань. До основних рис, які характеризують структуру ДБР, необхідно відносити: 1) нормативна визначеність; 2) стійка впорядкованість; 3) ієрархічність; 4) спрямованість на досягнення стратегічних цілей діяльності ДБР; 5) спеціалізація.

З метою удосконалення та оптимізації організаційної структури ДБР, необхідно вжити цілий ряд заходів: 1) в ст. 9 Закону детальніше окреслити загальні питання визначення структури ДБР, зокрема, більш конкретизовано прописати його основні структурні підрозділи; 2) внести зміни до законодавчо визначеного порядку затвердження організаційної структури ДБР, зокрема передбачити її закріплення на рівні Закону; 3) переглянути компетенцію Кабміну щодо нормативно-правового врегулювання окремих питань, пов'язаних із визначенням структури ДБР, зокрема визнати таким, що втратило чинність Розпорядження Кабміну № 938/2017; 4) позбавити Кабмін повноважень затверджувати Положення про Раду громадського контролю та порядок її формування і передати ці повноваження до компетенції Президента України; 5) скасувати Наказ Директора ДБР № 1 від 21.12.2017 р., як такий, що суперечить ч. 1 ст. 9 Закону; 6) виключити зі складу системи ДБР такий елемент, як «спеціальні підрозділи» і включити його до структури ДБР; 7) виключити Управління спеціального призначення з системи оперативних підрозділів центрального апарату ДБР і надати йому статус самостійного управління; 8) передбачити функціонування відділів спеціального призначення в структурі територіальних управлінь ДБР; 9) на рівні центрального апарату передбачити функціонування відповідно Першого, Другого та Третього слідчих управлінь; 10) законодавчо закріпити функціонування підрозділів внутрішнього контролю в структурі ДБР; 11) виключити Управління внутрішнього контролю з системи оперативних підрозділів центрального апарату ДБР і надати йому статус самостійного управління; 12) на законодавчому рівні закріпити функціонування підрозділів забезпечення в структурі ДБР.

З метою гарантування сталого характеру діяльності ДБР та забезпечення стабільності його функціонування, як одного з елементів правоохоронної

системи, його організаційна структура має бути закріплена на рівні Закону. У зв'язку з цим, необхідно позбавити директора ДБР права затверджувати організаційну структуру ДБР і передбачити в ч. 1 ст. 9 Закону функціонування таких структурних підрозділів ДБР, як слідчі органи, оперативні підрозділи, спеціальні підрозділи, підрозділи внутрішнього контролю та підрозділи забезпечення.

Організація діяльності посадових осіб ДБР характеризується такими особливостями: 1) в Законі визначено відмінний від загального (тобто від інших ЦОВВ та правоохоронних органів) порядок призначення на посаду керівника ДБР; 2) в Законі визначено відмінний від загального порядок призначення на посаду заступників керівника ДБР; 3) на відміну від багатьох інших ЦОВВ, а також правоохоронних органів, в Законі встановлено граничні строки перебування на посаді Директора ДБР та його заступників; 4) на відміну від багатьох інших ЦОВВ, а також правоохоронних органів, в Законі чітко окреслено вимоги, яким мають відповідати директор ДБР і його заступники; 5) в Законі встановлено вичерпний перелік підстав звільнення з посади керівника ДБР та його заступників, а також чітко врегульовано порядок їх звільнення.

З метою удосконалення нормативно-правового регулювання організації діяльності посадових осіб ДБР, необхідно: 1) переглянути існуючий порядок призначення очільника ДБР, для чого: внести зміни до Конституції України, які передбачають наділення Президента України правом призначати на посаду очільника ДБР, з одночасним обмеженням цього права конкурсною процедурою; деталізувати в Законі конституційно закріпленого механізму призначення на посаду очільника ДБР (дотримуючись саме такого алгоритму внесення змін – спочатку до Конституції України, і лише після цього – до Закону); 2) на законодавчому рівні закріпити право директора ДБР призначати на посади та звільняти з посад своїх заступників; 3) переглянути законодавчо закріплене обмеження права перебування однієї і тієї ж особи на відповідній керівній посаді, зокрема заборонити одній і тій самій особі займати керівну

посаду в ДБР два строки підряд; 4) переглянути та уточнити вимоги, що висуваються до керівництва ДБР; 5) переглянути перелік підстав звільнення з посади керівника ДБР та його заступників, а також удосконалити законодавчо закріплений порядок такого звільнення тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що полягає в розробленні проблеми адміністративно-правового регулювання організації та діяльності ДБР, а також обґрунтуванні пропозицій і практичних рекомендацій, спрямованих на усунення законодавчих недоліків, прогалин та суперечностей у зазначеній сфері. Найбільш важливими є такі висновки.

1. Визначено причини й передумови створення ДБР, які об'єднано в такі групи: 1) необхідність виконання Україною взятих на себе зобов'язань як кандидата на вступ до ЄС; 2) потреба в реалізації перехідних положень Конституції України та КПК України; 3) необхідність позбавлення прокуратури невластивих їй функцій; 4) потреба в удосконаленні національної правоохоронної системи; 5) необхідність підвищення рівня довіри громадськості до правоохоронних органів; 6) потреба в посиленні заходів протидії корупції; 7) неспроможність наявних органів досудового розслідування здійснювати неупереджене та об'єктивне досудове розслідування кримінальних проваджень щодо високопосадовців, суддів і працівників правоохоронних органів; 8) збільшення кількості скарг на катування та жорстоке поводження з боку правоохоронців.

2. Досліджено історію виникнення та становлення ДБР як повноцінного елемента національної правоохоронної системи, у межах якої виокремлено п'ять основних етапів: 1) зародження ідеї та закладення фундаменту для створення ДБР (1991–1996 рр.); 2) спроби реалізувати ідею створення ДБР (1996–1999 рр.); 3) уточнення концепції створення ДБР (1999–2012 рр.); 4) законодавче оформлення створення ДБР (2012–2015 рр.); 5) початок функціонування ДБР (2016 р. – донині).

3. Сформульовано поняття та розкрито ознаки ДБР як державного правоохоронного органу, який визначено як державний правоохоронний орган

зі спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів, що належать до його підслідності, а також протидія корупції. Встановлено, що ДБР відповідає всім ознакам, які притаманні державним правоохоронним органам, а саме: 1) основною метою його діяльності є реалізація правоохоронної функції держави; 2) головним завданням його діяльності є запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування окремих видів злочинів, а також протидія корупції; 3) він має статус органу державної влади; 4) його адміністративно-правовий статус, організація та порядок діяльності визначені на законодавчому рівні – у Законі України «Про Державне бюро розслідувань» та інших законодавчих актах; 5) він наділений державно-владними повноваженнями; 6) з метою реалізації покладених на нього завдань має право застосовувати різноманітні за своїм характером і спрямованістю адміністративно-примусові заходи.

4. Здійснено класифікацію державних правоохоронних органів України. Запропоновано авторську систему правоохоронних органів, а також визначено місце ДБР у ній. Обґрунтовано необхідність: 1) прийняття Закону України «Про систему правоохоронних органів і правоохоронну діяльність»; 2) проведення ревізії всіх нормативно-правових актів, які визначають загальні засади організації та діяльності правоохоронних органів з метою уточнення їх адміністративно-правового статусу; 3) внесення деяких змін та уточнень до інших законодавчих актів, зокрема до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»; 4) внесення змін до Закону України «Про національну безпеку України» в частині вдосконалення дефініцій окремих понять, а також чіткого визначення адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки; 5) уточнення змісту деяких спеціальних законів, які закріплюють адміністративно-правовий статус та загальні засади організації правоохоронних органів, зокрема Закону України «Про Державне бюро розслідувань».

5. Розкрито особливості адміністративно-правового статусу ДБР як центрального органу виконавчої влади. З цією метою визначено основні ознаки таких органів: 1) особливий характер законодавчого регулювання організації та порядку їх діяльності; 2) особливий характер повноважень, якими вони наділені; 3) гарантування високого рівня незалежності від незаконного втручання в їхню діяльність; 4) відмінний від загального порядок підзвітності, підконтрольності й підпорядкованості; 5) особливий порядок кадрового забезпечення їх діяльності. Доведено відповідність ДБР усім цим ознакам.

6. Визначено основні напрями вдосконалення законодавчо закріпленої моделі адміністративно-правового статусу ДБР. Зауважено, що забезпечення належного функціонування ДБР передбачає його негайне виведення із системи центральних органів виконавчої влади й надання йому статусу незалежного правоохоронного органу. З'ясовано, що реалізація такого підходу зумовлює внесення низки змін і доповнень до Конституції України та чинного законодавства. Зокрема, запропоновано: 1) внести зміни і доповнення до Конституції України, позбавивши Кабінет Міністрів України права утворювати ДБР, передавши це право Президенту України, а також обмежити право Президента України призначати на посаду директора ДБР виключно за результатами конкурсу; 2) закріпити оновлений адміністративно-правовий статус ДБР у Законі України «Про Державне бюро розслідувань»; 3) переглянути законодавчі засади підзвітності, підконтрольності й підпорядкованості ДБР.

7. Систему ДБР визначено як законодавчо закріплену форму організації діяльності ДБР, що становить сукупність взаємодіючих і логічно пов'язаних між собою елементів (органів, підрозділів, закладів, установ тощо), основним завданням яких є реалізація покладених на ДБР повноважень. З метою вдосконалення та оптимізації системи ДБР обґрунтовано потребу у внесенні відповідних змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань», зокрема щодо: 1) закріплення таких гарантій незалежності його діяльності, як «особливий порядок визначення системи та загальної структури ДБР»;

2) закріплення згадки про «систему» ДБР у назві статті 9; 3) використання терміна «територіальні управління» замість категорії «територіальні органи»; 4) уточнення змісту ч. 3 ст. 9 в частині «безпосереднього» здійснення ДБР своїх повноважень; 5) збільшення кількості територіальних управлінь ДБР до десяти.

8. Організаційну структуру ДБР запропоновано тлумачити як нормативно визначену, ієрархічно організовану множину впорядкованих та розташованих у специфічному порядку органів і підрозділів ДБР, які мають власну спеціалізацію і перебувають між собою в тісному взаємозв'язку та взаємодії, забезпечуючи виконання покладених на ДБР завдань. У контексті вдосконалення та оптимізації організаційної структури ДБР доведено доцільність внесення таких змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань»: 1) конкретизація в ст. 9 основних структурних підрозділів ДБР; 2) внесення змін до порядку затвердження організаційної структури ДБР; 3) скорочення повноважень Кабінету Міністрів України щодо нормативно-правового врегулювання окремих питань, пов'язаних із визначенням структури ДБР; 4) скасування деяких наказів голови ДБР; 5) виключення із системи ДБР такого елемента, як «спеціальні підрозділи», і включення його до структури ДБР; 6) упорядкування організаційної структури центрального апарату ДБР і його територіальних управлінь; 8) позбавлення директора ДБР права затверджувати організаційну структуру ДБР та її закріплення на рівні Закону.

9. Визначено особливості організації діяльності посадових осіб ДБР: 1) специфічний порядок призначення на посаду керівника ДБР; 2) специфічний порядок призначення на посаду заступників керівника ДБР; 3) встановлення граничних строків перебування на посаді директора ДБР та його заступників; 4) закріплення вичерпного переліку вимог, яким мають відповідати директор ДБР і його заступники; 5) встановлення вичерпного переліку підстав звільнення з посади керівника ДБР і його заступників, а також чітке врегулювання порядку їх звільнення. З метою вдосконалення нормативно-правового регулювання організації діяльності посадових осіб ДБР обґрунтовано необхідність внесення таких змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань»: 1) перегляд

наявного порядку призначення очільника ДБР; 2) закріплення права директора ДБР призначати на посади та звільняти з посад своїх заступників; 3) перегляд законодавчо закріпленого обмеження права перебування однієї і тієї самої особи на відповідній керівній посаді; 4) перегляд та уточнення вимог, що висуваються до керівництва ДБР; 5) перегляд та уточнення переліку підстав звільнення з посади керівника ДБР та його заступників; 6) удосконалення порядку такого звільнення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрійченко Н. С., Ільченко О. В. Актуальні питання створення та діяльності ДБР України. *Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 21–22 трав. 2015 р.) / за ред.: А. М. Куліша, М. М. Бурбики, О. М. Рєзніка. Суми : СумДУ, 2015. С. 232–235. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/handle/123456789/41635?locale=ru>
2. Балабан В. В. Особливості формування Державного бюро розслідувань. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 81–83.
3. Баланик Б. Г. Общественный порядок как объект охраны советской милиции. *Права и свободы граждан и роль милиции в их обеспечении* : сб. науч. трудов МВШМ МВД СССР. М., 1981. С. 15–26.
4. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність : підручник. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. Ч. 1. 336 с.
5. Бернацька Л. В. Проблемні питання правового статусу Державного бюро розслідувань. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 88–90.
6. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 443 с.
7. Боднар В. Є. Міжнародно-правові засади та зарубіжний досвід протидії злочинам у сфері службової діяльності, які вчиняють поліцейські. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 300–311.
8. Большой энциклопедический словарь : в 2 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. М. : Сов. энциклопедия, 1991. Т. 2. 768 с.

9. Бондар Г. Ю. Правове забезпечення взаємодії слідчих правоохоронних відомств у кримінальному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2004. 230 с.

10. Бондаренко І. В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 253 с.

11. Братко А. Г. Правоохранительная система (вопросы теории). М. : Юрид. лит., 1991. 208 с

12. Бріт О. С. Центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. № 26. С. 206–213.

13. Бусол О. Закон України «Про Державне бюро розслідувань». *Громадська думка про правотворення* : інформ.-аналіт. бюлетень на базі оперативних матеріалів. 2016. № 10 (113). Червень. С. 22.

14. Бусол О. Конституційні проблеми спеціального статусу Державного бюро розслідувань в Україні. *Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ* : [сайт]. URL:

http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2260:konstitutsiyni-problemi-spetsialnogo-statusu-derzhavnogo-byuro-rozsliduvannuvukrajini&catid=8&Itemid=350

15. Бусол О. Міжнародний досвід побудови та функціонування спеціалізованих органів з протидії високопосадовій злочинності (в контексті незалежності Державного бюро розслідувань в Україні) *Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ* : [сайт]. URL:

http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2270:mizhnarodnij-dosvid-pobudovi-ta-funktsionuvannyaspetsializovanikh-organiv-z-protidiji-visokoposadovij-zlochinnosti2&catid=71&Itemid=382

16. В Україні готуються створити Державне бюро розслідувань. *Bigmir.net. Новості*. : [сайт]. URL: <http://news.bigmir.net/ukraine/736599-VYkraini-gotyutsya-stvoriti-Derjavne-buro-rozslidyvan>

17. Ващенко Ю. В. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом: проблеми правової природи та перспективи реформування. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 122–141.

18. Висновок Головного науково-експертного управління від 14 трав. 2014 р. до проекту Закону України «Про державне бюро розслідувань» від 01 серп. 2013 р. № 3042. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47988

19. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань» від 30 верес. 2019 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66781

20. Ворожко А. Л. Історія створення Державного бюро розслідувань та його місце в державній структурі. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 115–116.

21. Горінецький Й. І. Правоохоронна функція держав Центральної Європи : теоретичні і практичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. 203 с.

22. Гуславський В. С. Управління співробітництвом ОВС України з правоохоронними органами країн СНД : організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 444 с.

23. Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы : учебник для юрид. вузов и фак-тов. М. : БЕК, 1995. 320 с.

24. Джабурія О. О. Передумови виникнення Державного бюро розслідувань в українській Державі. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 127–131.

25. Директора Державного бюро розслідувань оберуть не раніше лютого, – член конкурсної комісії. *Реанімаційний пакет реформ* : [сайт]. URL:

<http://rpr.org.ua/news/dyrektora-derzhavnoho-byurorozsliduvan-oberut-ne-ranishelyutoho-chlen-konkursnoji-komisiji/>

26. Дрьомін В. М. Кримінологічні функції та кримінологічна діяльність ДБР. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 375–379.

27. Дудченко О. Сутність правоохоронної системи. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 144–149.

28. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юрид. спец. вищ. навч. закл. / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2002. 432 с.

29. Загуменна Ю. О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції, особливості діяльності. *Право і безпека*. 2010. № 3 (35). С. 145–151.

30. Зарічнюк Я. О. Місце Державного бюро розслідувань у правоохоронній системі України. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 144–147.

31. Зауваження Головного юридичного управління від 02 лист. 2015 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54012&pf35401=362198>. -240

32. Зауваження Головного юридичного управління до проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань (реєстр. № 2116) від 14 лист. 2019 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66781

33. Иванов П. В. Частная детективная и охранный деятельность (административно-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. СПб., 1998. 19 с.

34. Ілюшин Ю., Соболевський Л. Недержавна правоохоронна діяльність. *Право України*. 1993. № 2. С. 48–50.

35. Кабанова Г. В. Щодо гарантій Державного бюро розслідувань. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 148–150.

36. Карташов В. Н. Правозащитные системы: понятия, основные типы и принципы. *Российская и европейская правозащитные системы: соотношение и проблемы гармонизации* : сб. статей / под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2003. С. 12.

37. Каск Л. И. Функции и структура государства / отв ред.чл.-кор. АН СССР, проф. Д. А. Керимов. Ленинград : Ленингр. ун-т, 1969. 65 с.

38. Кваліфікаційний іспит: тестові запитання та практичні завдання. *Державне бюро розслідувань* : [сайт]. URL: <https://dbr.gov.ua/kvalifikaciyniy-ispit-testovi-zapitannya-ta-praktichni-zavdannya>

39. Кельман М. С. Теорія держави : навч. посіб. Тернопіль : Поліграфіст, 1997. 330 с.

40. Ковбаснюк О. Проблемні аспекти конституційно-правового статусу Державного бюро розслідувань в Україні. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 155–158.

41. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 408 с.

42. Кому загрожує Державне бюро розслідувань своєю роботою? Інфографіка. *Детектор Медіа* : [сайт]. URL: <http://detector.media/withoutsection/article/120097/2016-10-27-komu-zagrozhuje-derzhavne-byuro-rozsliduvan-svoeyu-robotoyu-infografika/>

43. Конституційне будівництво в Україні: теорія та практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 4-й річниці Конституції України (1–3 черв. 2000 р. Закарпаття, Україна) / упоряд. Ю. М. Бисага. Ужгород : Закарпаття, 2000. 304 с.

44. Конституція України : прийнята 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

45. Косюта М. Взаємодія правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. *Вісник прокуратури*. 2001. № 6 (12). С. 7–15.

46. Краснокутский С. В. Юридическая природа негосударственной правоохранительной деятельности в Украине (теоретико-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харьков, 2004. 170 с.

47. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

48. Курганський О. В. Тернистий шлях створення державного бюро розслідувань. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 53–55.

49. Лавренова О. Центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 8. С. 115–119.

50. Лавринчук І. Обставини встановлення правового статусу державного службовця. *Право України*. 1999. № 9. С. 98–102.

51. Лихова С. Про визначення поняття „правоохоронні органи”. *Радянське право*. 1984. № 11. С. 74–76.

52. Лісовий кодекс України : прийнятий 21 січ. 1994 р. ; введений в дію постановою Верховної Ради України № 3853-ХІІ від 21 січ. 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 100.

53. Мазєн І. Д. Сучасні проблеми формування Державного бюро розслідувань. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 170–172.

54. Марчук Р. М. Державне бюро розслідувань як правоохоронний орган зі спеціальним статусом. *Актуальні проблеми реформування системи*

законодавства України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 25–26 січ. 2019 р.). Запоріжжя, 2019. С. 79–81.

55. Марчук Р. М. Класифікація правоохоронних органів та місце державного бюро розслідувань в системі таких органів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2016. Вип. 40, т. 4. С. 141–145.

56. Марчук Р. М. Мета, завдання та характерні ознаки Державного бюро розслідувань як державного правоохоронного органу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2018. Вип. 50. т. 4. С. 124–129.

57. Марчук Р. М. Місце державного бюро розслідувань в системі правоохоронних органів держави. *Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 1–2 квіт. 2016 р.). Дніпропетровськ, 2016. С. 77–80.

58. Марчук Р. М. Місце та роль правоохоронної функції в системі функцій держави. *Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 11–12 груд. 2015 р.). Одеса, 2015. С. 100–103.

59. Марчук Р. М. Основні напрями оптимізації організаційної структури державного бюро розслідувань. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 5. С. 133–136.

60. Марчук Р. М. Правоохоронні органи держави: недоліки законодавчого визначення поняття. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6, т. 3. С. 121–125.

61. Марчук Р. М. Проблемні питання підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості ДБР. *Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії* : Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 лист. – 1 груд. 2018 р.) : у 2 ч. Харків, 2018. Ч. II. С. 56–60.

62. Марчук Р. М. Система ДБР: ознаки та основні напрями оптимізації. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн* : матеріали

міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 27–28 верес. 2019 р.). Запоріжжя, 2019. С. 65–69.

63. Марчук Р. М. Спеціальний правовий статус державного бюро розслідувань: проблеми визначення та законодавчого оформлення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 4. С. 90–94.

64. Марчук Р. М. Удосконалення законодавчо встановленого порядку утворення ДБР у разі зміни його адміністративно-правового статусу. *Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 13–14 верес. 2019 р.). Одеса, 2019. С. 37–39.

65. Марчук Р. М. Характеристика основних ознак ДБР як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Право як ефективний суспільний регулятор* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 15–16 лют. 2019 р.). Львів, 2019. С. 83–86.

66. Марчук Р. Н. Генезис возникновения и становления Государственного бюро расследований. *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 29–34. (Кыргызская Республика).

67. Марчук Р. Н. Причины и предпосылки создания Государственного бюро расследований. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 35–40. (Кыргызская Республика).

68. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність : навч. посіб. Київ : Атіка, 2002. 576 с.

69. Михайленко А. Р. Расследование преступлений: законность и обеспечение прав граждан : науч.-практ. изд. Киев : Юринком Интер, 1999. 446 с.

70. Морозова Л. А. Функции государства на современном этапе. *Государство и право*. 1993. № 7. С. 51–59.

71. Мушкет И. И., Хохлов Е. Б. Полицейское право России: проблемы теории. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский ун-т, 1998. 231 с.

72. Нахмедова А., Павич І. Державне бюро розслідувань: крок уперед чи повернення до невдалих спроб. *Закон і Бізнес*. 2016. № 5 (30 січня – 5

лютого). С. 15. URL: http://zib.com.ua/ua/121330derzhavne_byuro_rozsliduvan_kro_k_upered_chi_povernennya_do_n.html.

73. Нахмедова А., Павич І. ДБР: крок вперед чи повернення до невдалих спроб. *Тема*. 2016. 15 лютого. URL: <http://tema.in.ua/article/9617.html>

74. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства : учебник для вузов. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2001. 539 с.

75. Нестерчук Л. П. Державне бюро розслідувань як новий правоохоронний орган в Україні. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 55–59.

76. Новый тлумачний словник української мови : в 3 т. / [уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко]. Київ : Аконіт, 2003. Т. 3. П – Я. 862 с.

77. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. [2-е изд., перераб. и доп.]. М. : Зерцало – М, 2002. Т. 1. 528 с.

78. Овчинников Н. Ф., Юдин Э. Г. Структура (философ.). *Большая советская энциклопедия*. URL: <http://bse.sci-lib.com/article106912.html>

79. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка / РАН ; Ин-т русского языка им. В. В. Виноградова. М. : Азбуковник, 1999. 944 с.

80. Олійник А. Ю., Гусарев С. Д., Слюсаренко О. Л. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. Київ : Юринком Інтер, 1998. 237 с.

81. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2005. 204 с.

82. Осадчий В. І. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту. *Право України*. 1997. № 11. С. 71–75.

83. Осадчий В. І. Проблеми кримінально-правового захисту правоохоронної діяльності : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00. Київ, 2004. 469 с.

84. Офіційний сайт Державного бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/struktura>

85. Перегудов Ф. И., Тарасенко Ф. П. Введение в системный анализ. М. : Высшая школа, 1989. 360 с.

86. Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань : постанова Кабінету Міністрів України від 20 груд. 2017 р. № 1086. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1086-2017-%D0%BF>

87. Півненко В. П. Правоохоронна система України: визначення і функціонування. *Вісник прокуратури*. 2003. № 2. С. 39–45.

88. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 20 с.

89. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2004. 203 с.

90. Полянський Ю. Є. Актуальні проблеми застосування Закону України «Про Державне бюро розслідувань». *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 8–10.

91. Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань», підготовлена до другого читання від 14 лист. 2019 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66781

92. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 01 серп. 2013 р. № 3042. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47988

93. Правоохранительные органы : программа для иностранных слушателей вузов МВД СССР, обучающихся по специальности 02.11 – правоведение. М. : Учебно-методический центр при ГУРЛС МВД СССР, 1991. 12 с.

94. Правоохранительные органы в СССР : учебник / под ред. К. Ф. Гуценко. М. : МГУ, 1991. 288 с.

95. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / под ред. Ю. И. Скуратова, В. М. Семенова. М. : Юрид. лит., 1998. 228 с.

96. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник для высш. юрид. учеб. завед. и юрид. ф-тов / [В. Н. Аргунов, В. К. Бобров, В. П. Божьева и др.] ; под ред. В. П. Божьева. [3-е изд., испр. и доп.]. М. : Спарк, 2000. 415 с.

97. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / под ред. В. П. Божьева. М. : Спарк, 1996. 414 с.

98. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 лист. 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 50. Ст. 472.

99. Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Богуна Юрія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень пункту 1 частини першої статті 2 Закону України "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів", частини третьої статті 364 Кримінального кодексу України : ухвала Конституційного Суду України від 05 лют. 2014 р. № 19-у/2014. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019u710-14/conv>

100. Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України "Про Перелік посад керівників військових формувань, правоохоронних органів, органів дипломатичної служби, кандидатури для призначення на які погоджуються з Президентом України" від 4 грудня 2006 р. № 1025 : ухвала Конституційного Суду України від 05.07.2007 № 34-у/2007. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v034u710-07/card5>

101. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лют. 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 11. Ст. 143.

102. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України від 7 берез. 2002 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 32. Ст. 225.

103. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів : Закон України від 31 жовт. 2019 р. № 263-IX. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-20>

104. Про внесення змін до Закону України "Про Державне бюро розслідувань" щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань : проект Закону України № 2116 від 10 верес. 2019 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66781

105. 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) : проект Закону України від 29 серп. 2019 р. № 1014. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66250

106. Про внесення змін до Указу Президента України від 24 квітня 1997 року № 371 : указ Президента України № 815/98 від 23 лип. 1998 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 29. Ст. 1090.

107. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 черв. 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 46. Ст. 366.

108. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 лист. 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55.

109. Про Державне бюро розслідувань : проект Закону України від 01 серп. 2013 р. № 3042. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47988
110. Про Державне бюро розслідувань : проект Закону України від 12 лют. 2015 р. № 2114. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54012
111. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 груд. 1993 р. ; із змін. та допов. в ред. від 05 серп. 2018 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>
112. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 груд. 1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.
113. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23 черв. 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 30. Ст. 409.
114. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квіт. 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.
115. Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України : Закон України від 23 лют. 2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 258.
116. Про Державну фіскальну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 236. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>
117. Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України : указ Президента України від 03 трав. 2006 р. № 340/2006. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U340_06.html
118. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

119. Про затвердження Переліку посад у центральному апараті та територіальних органах Державного бюро розслідувань, що підлягають заміщенню особами рядового та начальницького складу, граничних спеціальних звань за цими посадами : наказ Державного бюро розслідувань від 19 серп. 2019 р. № 194. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0965-19>

120. Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України : постанова Кабінету Міністрів України від 13 серп. 2014 р. № 341. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-%D0%BF>

121. Про затвердження Положення про державну лісову охорону : постанова Кабінету Міністрів України від 16 верес. 2009 р. № 976. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2009-%D0%BF>

122. Про затвердження Положення про конкурсну комісію з проведення конкурсу на зайняття посад працівників Державного бюро розслідувань : наказ Державного бюро розслідувань від 26 лип. 2019 р. № 177. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0942-19>

123. Про затвердження Положення про органи рибоохорони Державного агентства рибного господарства України : наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 19 січ. 2012 р. № 26. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0379-12>

124. Про затвердження Порядку проведення конкурсу для призначення на посади у Державному бюро розслідувань : наказ Державного бюро розслідувань від 30 січ. 2018 р. № 4. *Єдиний державний веб-портал відкритих даних* : [сайт]. URL: <https://data.gov.ua/dataset/92269e31-c6f0-47c8-b9cd-189e7abe2cdf/resource/dd4862e0-5762-4240-aa90-4c16f89b4f3b/download/legalacts-2018.xlsx>

125. Про затвердження Порядку проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа у Державному бюро розслідувань : постанова Кабінету Міністрів України від 11 трав. 2017 р. № 449. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449-2017-%D0%BF>

126. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

127. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1573/99. *Офіційний вісник України*. 1999. № 50. Ст. 2435.

128. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

129. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні : постанова Верховної Ради України від 28 квіт. 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 30. Ст. 426.

130. Про ліквідацію деяких допоміжних органів і служб, утворених Президентом України : указ Президента України від 06 серп. 2008 р. № 693/2008. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/693/2008>

131. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 4. Ст. 20.

132. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10 лист. 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 1. Ст. 2.

133. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.

134. Про Національне бюро розслідувань України : проект Закону України від 26 лист. 1998 р. № 2266. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=5026

135. Про Національне бюро розслідувань України : проект Закону України від 19 жовт. 1999 р. № 4126. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=6998

136. Про Національне бюро розслідувань України : проект Закону України від 21 жовт. 1999 р. № 4126-2. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=6979

137. Про Національне бюро розслідувань України : проект Закону України від 24 лист. 1999 р. № 4126-3. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=7104

138. Про Національне бюро розслідувань України : проект Закону України від 12 черв. 2000 р. № 2266-д. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=8525

139. Про Національне бюро розслідувань України : проект Закону України від 04 верес. 2001 р. № 4126-5. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=10871

140. Про Національне бюро розслідувань України : проект Закону України від 18 лист. 2003 р. № 4387. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=16304

141. Про Національне бюро розслідувань України : указ Президента України від 24 квіт. 1997 р. № 371. *Офіційний вісник України*. 1997. № 17. С. 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/371/97>

142. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

143. Про Національну поліцію : Закон України від 02 лип. 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

144. Про організаційне забезпечення роботи Директора Національного бюро розслідувань : постанова Кабінету Міністрів України від 27 серп. 1997 р. № 932. *Офіційний вісник України*. 2008. № 49. Ст. 1611.

145. Про Основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 351.

146. Про Основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26 січ. 1993 р. ; в редакції Закону від 27 січ. 2018 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12/ed20180127/conv>

147. Про погодження затвердження організаційної структури Державного бюро розслідувань : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2017 р. № 938-р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/938-2017-%D1%80>

148. Про Положення про Головне управління з питань судової реформи, діяльності військових формувань та правоохоронних органів Адміністрації Президента України : указ Президента України від 4 груд. 2001 р. № 1184/2001. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1184/2001>

149. Про Положення про Управління по роботі правоохоронних органів Адміністрації Президента України : указ Президента України від 20 лип. 2001 р. № 536/2001. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/536/2001>

150. Про призначення Р. Труби Директором Державного бюро розслідувань : указ Президента України від 22 лист. 2017 р. № 386/2017. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386/2017>

151. Про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 1 Указу Президента України "Питання контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами

держави" : ухвала Конституційного Суду України від 18 черв. 2008 р. № 28-уп/2008. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v028u710-08/sp:side:max100>

152. Про прокуратуру : Закон України від 5 лист. 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 53. Ст. 793.

153. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовт. 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3 Ст. 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/print>

154. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року "Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів": указ Президента України від 8 квіт. 2008 р. № 311/2008. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311/2008>

155. Про робочу групу з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань України : розпорядження Президента України від 15 берез. 2005 р. № 782. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/782/2005-рп>

156. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.

157. Про створення Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів : указ Президента України від 23 трав. 2005 р. № 834. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U834_05.html

158. Про створення Науково-консультативної ради при Державному бюро розслідувань : наказ Державного бюро розслідувань від 23 лют. 2018 р. № 16. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-18>

159. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки : указ Президента України

від 20 трав. 2015 р. № 276/2015. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276/2015/print>

160. Про утворення Державного бюро розслідувань : постанова Кабінету Міністрів України від 29 лют. 2016 р. № 127. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127-2016-%D0%BF>

161. Про утворення Національного антикорупційного бюро України : указ Президента України від 16 квіт. 2015 р. № 217/2015. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/217/2015>

162. Про Фонд державного майна України : Закон України від 09 груд. 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 28. Ст. 311.

163. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

164. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Харків : Консум, 2002. 159 с.

165. Результати опитування «Державне бюро розслідувань: пріоритети роботи» / О. Банчук, Є. Крапивін, Б. Малишев, В. Петраковський. Київ : Асоціація УМДПЛ ; ЦППР, 2017. 8 с. URL: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-87926206>

166. Сажнев І. В. Деякі питання щодо визначення поняття правоохоронної функції держави. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2000. № 4. С. 73–81.

167. Семенов В. М. Правоохранительные органы в СССР : учебник. М. : Юрид. лит., 1990. 397 с.

168. Семерак О. Судові та правоохоронні органи України : навч. посіб. Ужгород : Ліра, 2001. 148 с.

169. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / [пер. з рос.]. Харків : Консум, 2001. 656 с.

170. Словник української мови : в 11 т. / [редкол.: І. К. Білодід (гол.) та ін.] ; АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні. Київ : Наукова думка, 1978. Т. 9. 916 с.

171. Совгиря О. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»: перспективи вдосконалення змісту. *Юридичний вісник України*. 2011. № 17 (825). С. 7.

172. Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск : Омск. ВШМ МВД РФ, 1993. 504 с.

173. Справа за конституційним зверненням громадянина Кузьменка Віталія Борисовича щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 364 Кримінального кодексу України (справа щодо застосування кваліфікуючої ознаки "працівник правоохоронного органу" до працівника державної виконавчої служби) : рішення Конституційного суду України від 18 квіт. 2012 р. № 10-рп/2012. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-12>

174. Справа за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, четвертої статті 59 Закону України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів) : рішення Конституційного Суду України від 17 берез. 2004 р. № 7-рп/2004. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-04>

175. Справа за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, шостої статті 127, частини п'ятої статті 128 Закону України "Про судоустрій України", указів Президента України "Про Державну судову адміністрацію України", "Про Положення про Державну судову адміністрацію України" : рішення Конституційного Суду України від 17 груд. 2009 р. № 32-рп/2009. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v032p710-09>

176. Справа за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 24 квітня 1997 року № 371 "Про Національне бюро розслідувань України" (справа щодо утворення Національного бюро розслідувань України) : рішення Конституційного Суду України від 6 лип. 1998 р. № 10-рп/98. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-98>

177. Справа за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України „Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг“ (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) : рішення Конституційного Суду України від 13 черв. 2019 р. № 5-р/2019. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19>

178. Справа за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини третьої статті 14 Закону України "Про телебачення і радіомовлення" : рішення Конституційного Суду України від 15 верес. 2009 р. № 21-рп/2009. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-09>

179. Справа за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої статті 17, частин першої, дев'ятої статті 20 Закону України "Про телекомунікації", статті 2 Указу Президента України "Про Національну комісію з питань регулювання зв'язку України" : рішення Конституційного Суду України від 8 жовт. 2008 р. № 21-рп/2008. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-08>

180. Справа за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень підпункту "а" пункту 2 статті 5, статті 8, абзаців першого, другого пункту 2 статті 23 Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю", указів Президента України "Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю" та "Про підвищення ефективності діяльності Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю" (справа про Координаційний комітет) : рішення Конституційного Суду України від 7 квіт. 2004 р. № 9-рп/2004. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-04>

181. Справа за конституційним поданням 60 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців першого, другого частини першої, частини другої статті 11 Закону України "Про природні монополії" (справа про національні комісії регулювання природних монополій) : рішення Конституційного Суду України від 8 лип. 2008 р. № 14-рп/2008. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-08>

182. Справа за конституційним поданням 60 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин третьої, п'ятої статті 23, частин першої, другої статті 24, частини першої статті 25, частини першої статті 26 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг": рішення Конституційного Суду України від 2 жовт. 2008 р. № 19-рп/2008. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-08>

183. Справа за конституційним поданням Вищої ради юстиції про офіційне тлумачення положення частини п'ятої статті 20 Закону України "Про судоустрій України" (справа про звільнення судді з адміністративної посади) : рішення Конституційного Суду України від 16 трав. 2007 р. № 1-рп/2007.

Верховна Рада України : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-07>

184. Справа за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про гарантії діяльності народного депутата України) : рішення Конституційного Суду України від 10 квіт. 2003 р. № 7-рп/2003. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03>

185. Справа за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Конституційного Суду України, особливостей провадження у справах за конституційними зверненнями та недопущення зловживань правом на конституційне подання", частин першої, другої статті 6, частин третьої, четвертої статті 44, пункту 3 частини першої, частини другої статті 45, частини другої статті 71, частини третьої статті 73 Закону України "Про Конституційний Суд України", частини шостої статті 52 Закону України "Про Кабінет Міністрів України" (справа про конституційно встановлену процедуру набрання чинності законом) : рішення Конституційного Суду України від 7 лип. 2009 р. № 17-рп/2009. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-09>

186. Справа за конституційними поданнями 53 і 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 103 Конституції України (справа щодо строків перебування на посту Президента України) : рішення Конституційного Суду України від 25 груд. 2003 р. № 22-рп/2003. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-03>

187. Стратегічна програма діяльності ДБР на 2017–2022 роки. Київ : Кабінет Міністрів України, 2017. 28 с. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/program_print.pdf

188. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. / [В. С. Ковальський, В. Т. Білоус, С. Е. Демський та ін.]. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 320 с.
189. Судебные и правоохранительные органы Украины : учебник / [А. М. Бандурка, А. К. Безсмертний А.К. и др.] ; под ред. проф. А. М. Бандурки. Харьков : Ун-т внутр. дел, 1999. 350 с.
190. Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у широкому та вузькому розумінні. *Радянське право*. 1985. № 7. С. 51–54.
191. Теория государства и права : учебник / под ред. проф. В. В. Лазарева. М. : Юристъ, 1996. 472 с.
192. Теория государства и права : учебник для юрид. вузов и фактов / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М. : Юристъ, 1999. 616 с.
193. Теория права и государства : учебник / под ред. проф. В. В. Лазарева. [2-е изд., перераб. и доп.]. М. : Право и закон, 2001. 576 с.
194. Тилле А. А. Социалистическое сравнительное правоведение. М. : Юрид. лит., 1975. 207 с.
195. Тлумачний словник економіста. URL: <https://subject.com.ua/economic/dict1/1948.html>
196. Тюріна О. В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2001. 18 с.
197. Тюріна О. В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2001. 184 с.
198. Тюріна О. Правоохоронні органи: питання теоретичного осмислення та нормативного визначення. *Право України*. 2001. № 5. С. 79–80.
199. Угода про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» : підпис. 27 лист. 2014 р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>

200. Устав Организации Объединенных Наций. *Действующее международное право* : в 3 т. / [сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова]. М., 1999. Т. 1. С. 7–33.
201. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. [4-е изд.]. М. : Политиздат, 1981. 445 с.
202. Хонько А. О. Статус Державного бюро розслідувань: конституційні проблеми визначення. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 218–221.
203. Храпенко О. О. Причини та передумови створення Державного бюро розслідувань. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 47–49.
204. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. пособ. для вузов / под ред. В. Г. Стрекозова. М. : Омега-Л, 1995. 384 с.
205. Цитряк В. Я. Особливості правового статусу Державного бюро розслідувань як спеціалізованого органу в сфері протидії білокомірцевій злочинності. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 386–390.
206. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. М. : Юрид. лит., 1970. 215 с.
207. Чувилев А. А., Чувилев А. А. Правоохранительные органы : вопросы и ответы. М. : Новый юрист, 1998. 150 с.
208. Чувилев А. А., Чувилев А. А. Правоохранительные органы : учеб. пособ. М. : Юриспруденция, 2000. 176 с.
209. Яворський В. М. Деякі аспекти виникнення та функціонування Державного бюро розслідувань як нового елементу системи правоохоронних органів. *Державне бюро розслідувань: на шляху розбудови* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (16 черв. 2018 р., м. Одеса). Одеса, 2018. С. 239–241.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Марчук Р.М. Класифікація правоохоронних органів та місце державного бюро розслідувань в системі таких органів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Випуск 40. Т. 4. С. 141–145.
2. Марчук Р.Н. Причины и предпосылки создания Государственного бюро расследований. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 35–40. (Кыргызская Республика).
3. Марчук Р.М. Правоохоронні органи держави: недоліки законодавчого визначення поняття. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 6. Том 3. С. 121–125.
4. Марчук Р.М. Мета, завдання та характерні ознаки Державного бюро розслідувань як державного правоохоронного органу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Випуск 50. Т. 4. С. 124–129.
5. Марчук Р.Н. Генезис возникновения и становления Государственного бюро расследований. *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 29–34. (Кыргызская Республика).
6. Марчук Р.М. Спеціальний правовий статус державного бюро розслідувань: проблеми визначення та законодавчого оформлення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Випуск 4. С. 90–94.
7. Марчук Р.М. Основні напрями оптимізації організаційної структури державного бюро розслідувань. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Випуск 5. С. 133–136.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Марчук Р. М. Місце та роль правоохоронної функції в системі функцій держави. *Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 11–12 груд. 2015 р.). Одеса, 2015. С. 100–103.
9. Марчук Р. М. Місце державного бюро розслідувань в системі правоохоронних органів держави. *Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 1–2 квіт. 2016 р.). Дніпропетровськ, 2016. С. 77–80.
10. Марчук Р. М. Проблемні питання підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості ДБР. *Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 30 лист. – 1 груд. 2018 р.) : у 2 ч. Харків, 2018. Ч. II. С. 56–60.

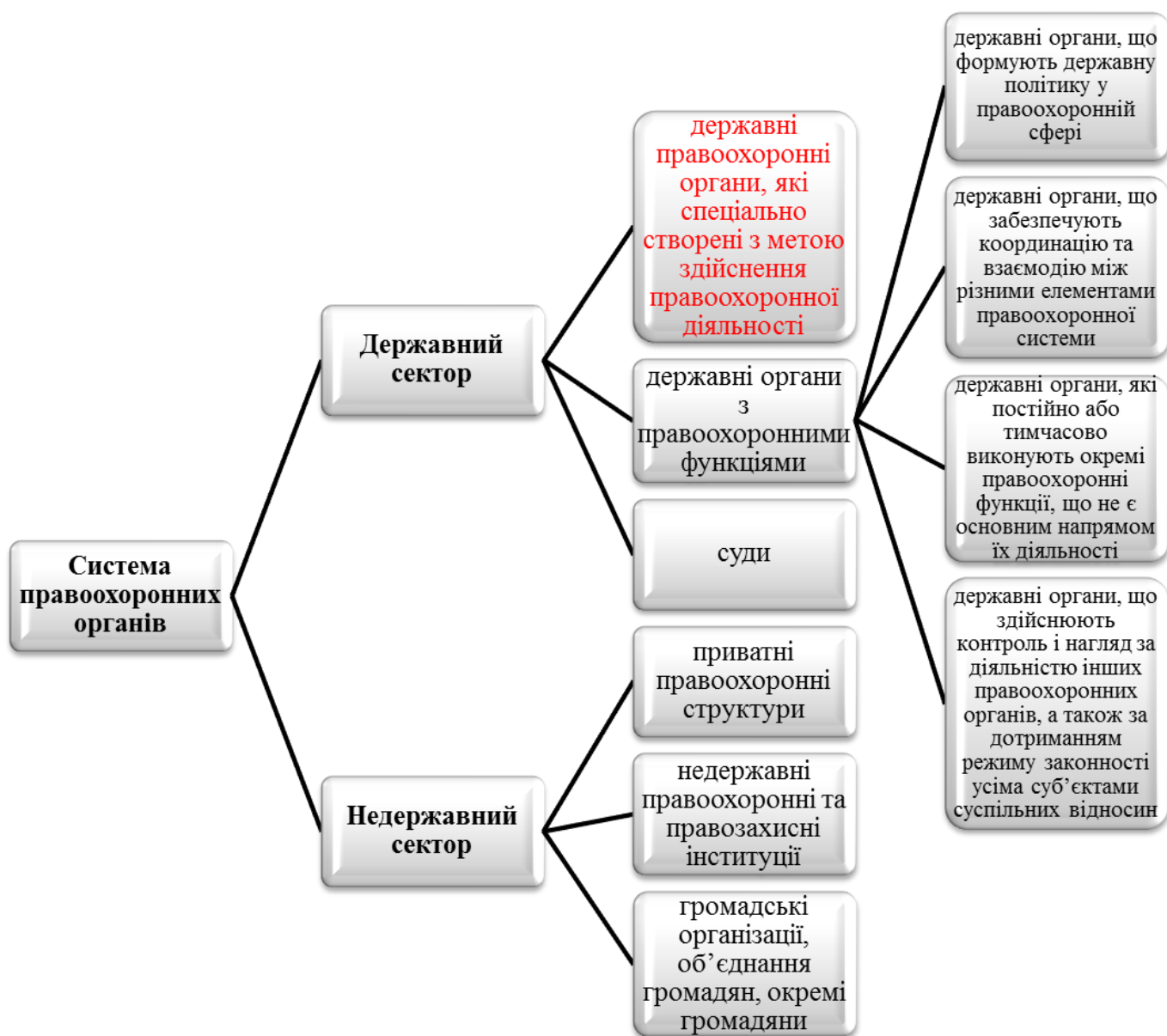
11. Марчук Р. М. Державне бюро розслідувань як правоохоронний орган зі спеціальним статусом. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 25–26 січ. 2019 р.). Запоріжжя, 2019. С. 79–81.

12. Марчук Р. М. Характеристика основних ознак ДБР як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. *Право як ефективний суспільний регулятор* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 лют. 2019 р.). Львів, 2019. С. 83–86.

13. Марчук Р. М. Удосконалення законодавчо встановленого порядку утворення ДБР у разі зміни його адміністративно-правового статусу. *Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 13–14 верес. 2019 р.). Одеса, 2019. С. 37–39.

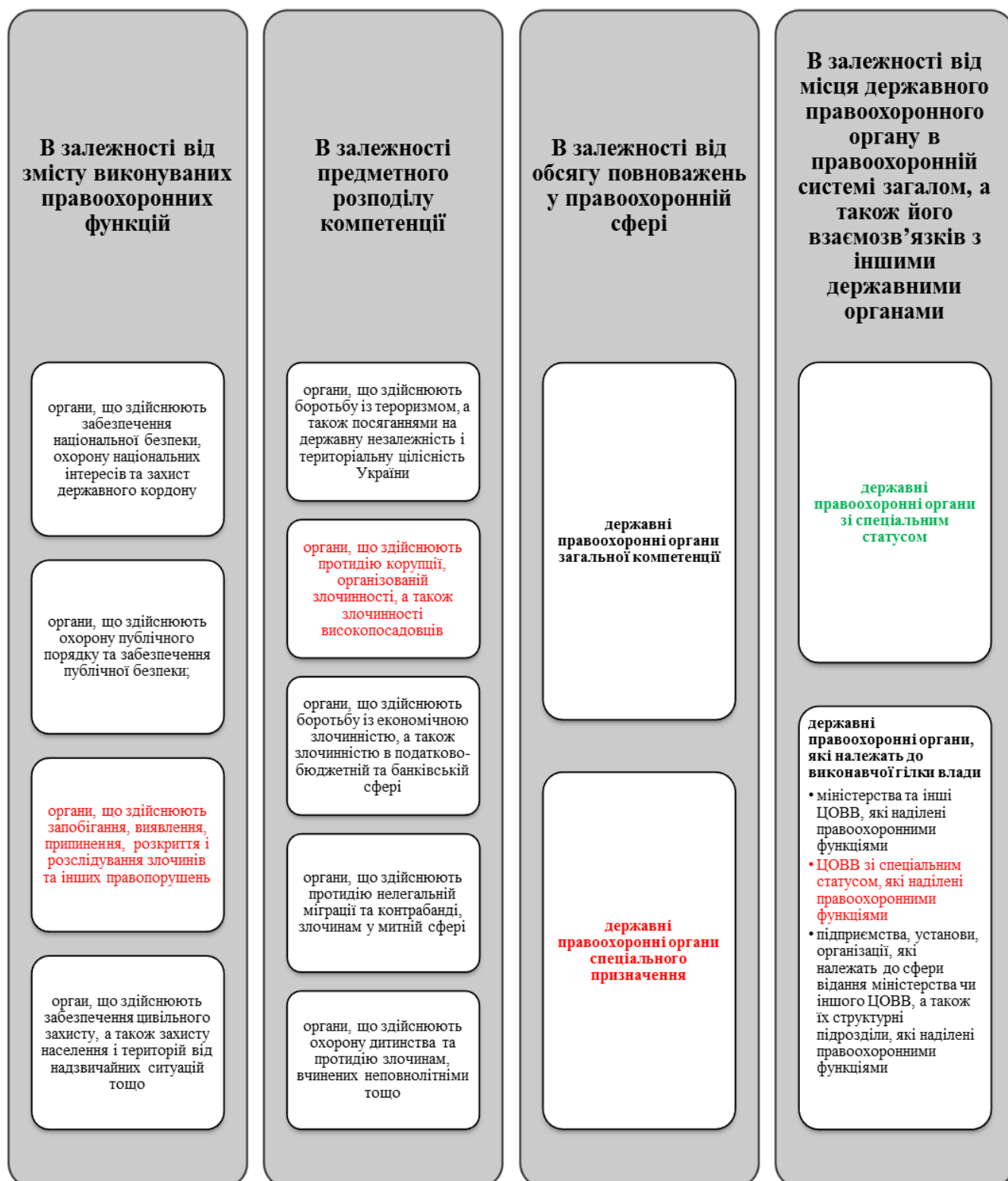
14. Марчук Р. М. Система ДБР: ознаки та основні напрями оптимізації. *Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 27–28 верес. 2019 р.). Запоріжжя, 2019. С. 65–69.

Система правоохоронних органів держави



* Червоним шрифтом визначено місце, яке відводиться ДБР в цій системі

Класифікація державних правоохоронних органів



* Червоним шрифтом визначено місце, яке відводиться ДБР в кожній класифікації, зеленим шрифтом визначається місце, яке посяде ДБР після оновлення його адміністративно-правового статусу.

ПРОЕКТ

Закон України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення діяльності
правоохоронних органів»

Верховна Рада України постановляє:

1. Внести зміни до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»:

1) Перший абзац першого пункту частини першої статті 2 викласти в такій редакції:

«1. Державні правоохоронні органи – це наділені державно-владними повноваженнями у сфері охорони правопорядку органи державної влади, адміністративно-правовий статус, організація та порядок діяльності яких визначаються законом, і основним завданням діяльності яких є охорона конституційного ладу, інтересів суспільства і держави, прав, свобод і законних інтересів громадян від протиправних посягань, зміцнення законності, забезпечення публічної безпеки та порядку, протидія корупції, запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів й інших правопорушень».

2) Другий абзац першого пункту частини першої статті 2 викласти в такій редакції:

«Відповідно до цього Закону захисту підлягають судді Конституційного Суду України, судді та працівники апаратів судів, працівники державних та інших правоохоронних органів, а також співробітники ...» і далі по тексту.

2. Внести зміни до Закону України «Про національну безпеку України»:

1) Частину першу статті 1 доповнити новим абзацом наступного змісту:

«Державні правоохоронні органи – це наділені державно-владними повноваженнями у сфері охорони правопорядку органи державної влади, адміністративно-правовий статус, організація та порядок діяльності яких визначаються законом, і основним завданням діяльності яких є охорона конституційного ладу, інтересів суспільства і держави, прав, свобод і законних інтересів громадян від протиправних посягань, зміцнення законності, забезпечення публічної безпеки та порядку, протидія корупції, запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів й інших правопорушень».

2) В тексті Закону словосполучення «правоохоронні органи» в усіх відмінках замінити словосполученням «державні правоохоронні органи» у відповідних відмінках.

3) Внести зміни до шістнадцятого та сімнадцятого пунктів частини першої статті 1, виключивши з них словосполучення «державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями» у відповідних відмінках.

4) Внести зміни до вісімнадцятого пункту частини першої статті 1, виключивши з нього словосполучення «органи спеціального призначення з правоохоронними функціями».

5) Внести зміни до другого абзацу частини другої статті 6, виключивши з нього словосполучення «правоохоронними органами спеціального призначення».

3. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

Голова
Верховної Ради України

Закон України
Про внесення змін до статті 106 Конституції України
(щодо закріплення повноважень Президента України у взаємовідносинах із Державним
бюро розслідувань)

Верховна Рада України постановляє:

1. Внести зміни до статті 106 Конституції України, доповнивши частину першу пунктом 14-1 такого змісту:

«14-1) утворює відповідно до закону Державне бюро розслідувань, призначає на посаду за результатами конкурсу та звільняє з посади у порядку, визначеному законом, Директора Державного бюро розслідувань, а також затверджує Положення про відповідну Раду громадського контролю та порядок її формування».

2. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

Голова
Верховної Ради України

Закон України
«Про внесення змін до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» (щодо
вдосконалення організації діяльності Державного бюро розслідувань)»

Верховна Рада України постановляє:

1. Внести до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» такі зміни:

1) Частину першу статті 1 викласти в такій редакції:

«1. Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом зі спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів, віднесених до його підслідності, а також протидія корупції».

2) Доповнити статтю 1 новим абзацом наступного змісту:

«2. Діяльність Державного бюро розслідувань спрямовується і координується Президентом України».

3) Частину другу статті 2 виключити.

4) Пункт перший частини першої статті 4 викласти в такій редакції:

«1) спеціальним статусом Державного бюро розслідувань, особливим порядком визначення його системи та загальної структури, фінансування та організаційного забезпечення діяльності».

5) Назву статті 9 викласти в такій редакції:

«Стаття 9. Система, структура і чисельність Державного бюро розслідувань».

6) Частину першу статті 9 викласти в такій редакції:

«1. Систему Державного бюро розслідувань складають центральний апарат, територіальні органи, навчальні заклади та науково-дослідні установи. У складі Державного бюро розслідувань діють слідчі органи, оперативні підрозділи, спеціальні підрозділи, підрозділи внутрішнього контролю та підрозділи забезпечення. Структура, штатний розклад, положення про структурні підрозділи, посадові інструкції працівників Державного бюро розслідувань затверджуються Директором Державного бюро розслідувань».

7) Частину третю статті 9 викласти в такій редакції:

«3. Державне бюро розслідувань є юридичною особою публічного права».

8) Частину четверту статті 9 викласти в такій редакції:

«4. Для забезпечення виконання завдань Державного бюро розслідувань утворюються такі його територіальні управління:

1) територіальне управління, розташоване у місті Львові, що поширює свою діяльність на Закарпатську, Івано-Франківську та Львівську області;

2) територіальне управління, розташоване у місті Рівне, що поширює свою діяльність на Волинську, Рівненську та Житомирську області;

3) територіальне управління, розташоване у місті Хмельницькому, що поширює свою діяльність на Тернопільську Хмельницьку та Чернівецьку області;

4) територіальне управління, розташоване у місті Черкаси, що поширює свою діяльність на Вінницьку, Кіровоградську та Черкаську області;

5) територіальне управління, розташоване у місті Києві, що поширює свою діяльність на місто Київ, Київську та Чернігівську області;

6) територіальне управління, розташоване у місті Полтава, що поширює свою діяльність на Полтавську, Сумську та Харківську області;

7) територіальне управління, розташоване у місті Дніпро, що поширює свою діяльність на Дніпропетровську та Запорізьку області;

8) територіальне управління, розташоване у місті Миколаїв, що поширює свою діяльність на Миколаївську, Одеську та Херсонську області;

9) територіальне управління, розташоване у місті Краматорськ, що поширює свою діяльність на Донецьку та Луганську області;

10) територіальне управління, розташоване у місті Мелітополь, що поширює свою діяльність на Автономну Республіку Крим та місто Севастополь».

9) П'ятий та шостий пункти частини другої статті 10 виключити.

Одинадцятий абзац частини другої статті 10 виключити.

10) Частину другу статті 10 доповнити новими абзацами наступного змісту:

«Не може бути призначена на посаду Директора Державного бюро розслідувань, першого заступника Директора Державного бюро розслідувань і заступника Директора Державного бюро розслідувань особа, яка впродовж двох років до призначення на посаду входила до складу керівних органів політичної партії або знаходилась у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією.

Для цілей цього Закону:

1) вищою юридичною освітою є вища юридична освіта ступеня магістра (або прирівняна до неї вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста), здобута в Україні (або на території колишнього СРСР до 1 грудня 1991 року), а також вища юридична освіта за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, здобута в іноземних державах та визнана в Україні в установленому законом порядку;

2) стажем роботи в галузі права є стаж роботи особи за спеціальністю після здобуття нею вищої юридичної освіти за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра, а також вищої юридичної освіти за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем, здобутої в іноземних державах».

11) Друге речення частини третьої статті 10 викласти в такій редакції:

«Одна і та сама особа не може обіймати ці посади два строки підряд».

12) Перший абзац частини четвертої статті 10 викласти в такій редакції:

«Повноваження Директора Державного бюро розслідувань, першого заступника Директора Державного бюро розслідувань і заступника Директора Державного бюро розслідувань припиняються у зв'язку із закінченням строку повноважень або смертю.

Директор Державного бюро розслідувань, перший заступник Директора Державного бюро розслідувань і заступник Директора Державного бюро розслідувань звільняється з посади в разі: ...» і далі по тексту.

13) Шостий пункт частини четвертої статті 10 викласти в такій редакції:

«6) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього або притягнення до адміністративної відповідальності ...» і далі по тексту».

14) Сьомий пункт частини четвертої статті 10 викласти в такій редакції:

«7) припинення ним громадянства України, набуття громадянства (підданства) іншої держави або виїзду на постійне проживання за межі України».

15) Восьмий пункт частини четвертої статті 10 виключити.

16) Дев'ятий пункт частини четвертої статті 10 виключити.

17) Статтю 10 доповнити новими частинами наступного змісту:

«5. Директор Державного бюро розслідувань може бути звільнений із займаної посади за наявності висновку комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) діяльності Державного бюро розслідувань, передбаченої статтею 23 цього Закону, про неефективність діяльності Державного бюро розслідувань та неналежне виконання обов'язків його Директором.

Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Рада громадського контролю при Державному бюро розслідувань можуть висловити недовіру Директорові Державного бюро розслідувань, що є наслідком проведення позачергової зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) діяльності Державного бюро розслідувань. Позачергова перевірка не може проводитись із тих питань, які уже були предметом розгляду комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) діяльності Державного бюро розслідувань.

6. Директор Державного бюро розслідувань звільняється з посади Президентом України за наявності підстав, визначених частиною четвертою та п'ятою цієї статті. Директора

Державного бюро розслідувань не може бути звільнено, а указ Президента України про його призначення не може бути скасовано, крім підстав, зазначених у цій статті.

7. Перший заступник Директора Державного бюро розслідувань та заступники Директора Державного бюро розслідувань звільняється з посади Директором Державного бюро розслідувань з підстав, визначених цією статтею.

18) Частину першу статті 11 викласти в такій редакції:

«1. Директор Державного бюро розслідувань призначається на посаду Президентом України відповідно до подання комісії з проведення конкурсу (далі – Конкурсна комісія) на зайняття посади Директора Державного бюро розслідувань ...» і далі по тексту.

19) Частину першу статті 11 доповнити новим абзацом наступного змісту:

«Перший заступник Директора Державного бюро розслідувань та заступник Директора Державного бюро розслідувань призначаються на посаду та звільняються з посади Директором Державного бюро розслідувань».

20) Другий пункт частини першої статті 15 доповнити такими словами: «або була засуджена за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину, у тому числі судимість якої була погашена чи знята у визначеному законом порядку, або щодо якої було припинено кримінальне провадження з нереабілітуючих підстав»;

21) Частину першу статті 15 доповнити новими пунктами наступного змісту:

2-1) не пройшла перевірку у порядку, встановленому Законом України «Про очищення влади»;

2-2) відповідно до вироку суду, що набрав законної сили, позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати певні посади;

2-3) має громадянство (підданство) іноземної держави;»

22) Четвертий пункт частини першої статті 15 викласти в такій редакції:

«4) не пройшла спеціальну перевірку або відмовляється від процедури спеціальної перевірки»;

23) Частину першу статті 15 доповнити новими пунктами наступного змісту:

«5) надала завідомо неправдиву інформацію під час призначення на посаду до Державного бюро розслідувань;

6) є членом будь-якої політичної партії;

7) є або була членом організації, забороненої законом або судом;

8) має заборгованість зі сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання».

24) Назву статті 23 викласти в такій редакції:

«Стаття 23. Підзвітність і підконтрольність Державного бюро розслідувань».

25) Частину першу статті 23 викласти в такій редакції:

«1. Контроль за діяльністю ДБР здійснюється в порядку, визначеному Конституцією України, Законом України «Про Національну безпеку України», цим та іншими законами України»;

26) Частину першу статті 23 доповнити новими абзацами наступного змісту:

«Контроль за діяльністю ДБР здійснюється Президентом України та комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

На вимогу Президента України, а також на вимогу комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Державне бюро розслідувань подає відомості про основні питання своєї діяльності, а також про випадки порушення чинного законодавства, прав і свобод громадян. Директор Державного бюро розслідувань несе персональну відповідальність за своєчасність, об'єктивність і повноту поданої інформації».

27) Статтю 23 доповнити новою частиною наступного змісту:

«6. Щороку проводиться зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Державного бюро розслідувань, його операційної та інституційної незалежності, у тому числі шляхом вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких здійснювалося Державним бюро розслідувань та було завершено. Зазначену оцінку (аудит) проводить комісія зовнішнього контролю у складі трьох членів. Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України щороку визначають по одному члену комісії з числа осіб, які мають значний досвід роботи в органах досудового розслідування, прокуратури, судах за кордоном чи міжнародних організаціях, володіють необхідними знаннями та навичками для проведення такої оцінки (аудиту), а також мають бездоганну ділову репутацію. Не можуть бути членами комісії зовнішньої незалежної оцінки особи, зазначені в п. 1-2 ч. 1 ст. 15 цього Закону, та особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Члени комісії зовнішньої незалежної оцінки діють незалежно та не повинні виконувати будь-які доручення, вказівки, надані будь-якою особою.

Для проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) члени комісії мають право:

1) доступу до матеріалів кримінального провадження, досудове розслідування у якому здійснювалося Державним бюро розслідувань, іншої інформації (документів) у володінні Державного бюро розслідувань (з обмеженнями, передбаченими Законом України «Про державну таємницю»);

2) проводити конфіденційні інтерв'ю з працівниками Державного бюро розслідувань, прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, працівниками інших державних та правоохоронних органів, а також іншими особами, які володіють інформацією (документами), необхідними для проведення оцінки (аудиту).

Члени комісії зовнішньої незалежної оцінки забезпечують нерозголошення даних досудового розслідування та не можуть втручатися у здійснення досудового розслідування.

Висновок незалежної зовнішньої оцінки (аудиту) діяльності Державного бюро розслідувань оприлюднюється, включається як додаток до письмового звіту Державного бюро розслідувань».

28) Доповнити п'ятий розділ статтею 23-1 наступного змісту:

«Стаття 23-1. Нагляд за додержанням законів працівниками Державного бюро розслідувань.

1. Нагляд за додержанням працівниками Державного бюро розслідувань законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, здійснюється прокурором».

29) Частину другу статті 28 викласти в такій редакції:

«2. Положення про Раду громадського контролю та порядок її формування затверджуються Президентом України».

30) Виключити з частини першої Прикінцевих та перехідних положень (Розділ VI) словосполучення «Кабінетом Міністрів України».

31) Виключити з частини третьої Прикінцевих та перехідних положень (Розділ VI) словосполучення «Кабінету Міністрів України».

32) У тексті Закону словосполучення «територіальні органи» замінити на словосполучення ««територіальні управління» у всіх відмінках.

2. Прикінцеві та перехідні положення

1) Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

2) До приведення у відповідність із цим Законом закони України, інші нормативно-правові акти діють у частині, що не суперечить цьому Закону.

Голова

Верховної Ради України

Указ Президента України
Про утворення Національного антикорупційного бюро України

На виконання Конституції України постановляю:

1. Утворити Державне бюро розслідувань як правоохоронний орган зі спеціальним статусом на базі існуючого Державного бюро розслідувань.
2. Кабінету Міністрів України забезпечити вирішення в установленому порядку питань, пов'язаних зі зміною правового статусу Державного бюро розслідувань.
3. Цей Указ набирає чинності з дня його опублікування.

Президент України

Постанова Кабінету Міністрів України
«Про втрату чинності деякими нормативно-правовими актами Кабінету
Міністрів України, що регулюють організацію та діяльність Державного
бюро розслідувань»

Визнати такими, що втратили чинність, такі нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України:

1. Постанова Кабінету Міністрів України № 127 від 29 лютого 2016 р. «Про утворення Державного бюро розслідувань»;
2. Постанова Кабінету Міністрів України № 1086 від 20 грудня 2017 р. «Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань»;
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 938-р. від 13 грудня 2017 р. «Про погодження затвердження організаційної структури Державного бюро розслідувань».

Прем'єр-міністр України

Анкета

вивчення громадської думки з метою дослідження правозастосовчої практики, виявлення проблем, які існують у сфері організації та діяльності Державного бюро розслідувань, а також встановлення першочергових напрямів реформування національної правоохоронної системи

1. Які Ви можете назвати причини та передумови створення ДБР?

- ☐ 1) Необхідність виконання Україною взятих на себе зобов'язань як кандидата на вступ до Європейського Союзу;
- ☐ 2) Необхідність реалізації перехідних положень Конституції України та КПК України;
- ☐ 3) Необхідність позбавлення прокуратури невласливих їй функцій;
- ☐ 4) Необхідність удосконалення національної правоохоронної системи;
- ☐ 5) Необхідність підвищення рівня довіри громадськості до правоохоронних органів;
- ☐ 6) Необхідність посилення заходів протидії корупції;
- ☐ 7) Неспроможність існуючих органів досудового розслідування здійснювати неупереджене та об'єктивне досудове розслідування кримінальних проваджень щодо високопосадовців, суддів та працівників правоохоронних органів;
- ☐ 8) Збільшення кількості скарг на катування та жорстоке поводження з боку правоохоронців;
- ☐ 9) Власний варіант відповіді: _____.

2. Як ви можете оцінити закріплене в чинному законодавстві розуміння правоохоронних органів та визначення їх системи?

- ☐ 1) У чинному законодавстві закріплене лаконічне визначення правоохоронних органів, а також чітко визначено систему і структуру таких органів;
- ☐ 2) Існуючий на сьогодні підхід законодавця до нормативно-правового врегулювання системи правоохоронних органів держави є непослідовним і неузгодженим, негативно впливає на рівень правової і соціальної захищеності працівників таких органів, породжує численні колізії під час застосування положень суміжних нормативно-правових актів;
- ☐ 3) Власний варіант відповіді: _____.

3. На Вашу думку, які заходи необхідно вжити з метою покращення стану законодавчого регулювання правового статусу правоохоронних органів держави?

- ☐ 1) Законодавчо закріпити систему правоохоронних органів держави із чітко визначити критерії віднесення органу до тієї чи іншої категорії;
- ☐ 2) Внести зміни і доповнення до профільних законодавчих актів, які спрямовані на офіційне надання їм статусу відповідних правоохоронних органів;
- ☐ 3) Прийняти уніфікований нормативно-правовий акт, у якому чітко розмежувати повноваження між різними правоохоронними органами;
- ☐ 4) Відмовитись від використання термінів «правоохоронні органи» та «правоохоронна система» в нормативно-правових актах;
- ☐ 5) Власний варіант відповіді: _____.

4. На Вашу думку, які з перерахованих заходів можуть підвищити якість нормативно-правового закріплення системи правоохоронних органів держави?

- ☐ 1) Розробка та прийняття Закону України «Про систему правоохоронних органів і правоохоронну діяльність»;
- ☐ 2) Ревізія всіх нормативно-правових актів, які визначають загальні засади організації та діяльності правоохоронних органів з метою уточнення їх адміністративно-правового статусу;

☐ 3) Перегляд й оновлення закріпленого в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» визначення правоохоронних органів, яке на сьогодні не відображає їх справжню сутність і соціальне призначення;

☐ 4) Проведення «ревізії» змісту Закону України «Про національну безпеку України» в частині удосконалення дефініцій деяких понять, а також чіткого визначення адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки;

☐ 5) Внесення змін і доповнень до Закону України «Про державне бюро розслідувань України» з метою уточнення його адміністративно-правового статусу та визначення місця, яке він займає в системі правоохоронних органів держави;

☐ 6) Власний варіант відповіді: _____.

5. Як Ви можете оцінити функціонування ДБР у статусі центрального органу виконавчої влади?

☐ 1) Законодавче закріплення такої моделі функціонування ДБР не відповідає ані Конституції України, ані іншим законодавчим актам, які регулюють діяльність органів виконавчої влади;

☐ 2) Законодавче закріплення такої моделі цілком узгоджується з конституційними положеннями, а також відповідає соціальній ролі та призначенню ДБР;

☐ 3) Власний варіант відповіді: _____.

6. На Вашу думку, яке місце в системі органів державної влади має займати ДБР?

☐ 1) ДБР має входити до системи органів виконавчої влади, а саме, до з системи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом;

☐ 2) ДБР не повинне належати до жодної з гілок влади і має займати відокремлене місце в системі органів державної влади;

☐ 3) Власний варіант відповіді: _____.

7. На Вашу думку, до компетенції якого органу має бути віднесено право утворювати та реорганізовувати ДБР?

☐ 1) Право утворювати ДБР має бути залишене в компетенції Кабінету Міністрів України;

☐ 2) Необхідно позбавити Кабінет Міністрів України права утворювати ДБР і передати це право Президенту України;

☐ 3) Необхідно позбавити Кабінет Міністрів України права утворювати ДБР і передати це право Верховній Раді України;

☐ 4) Власний варіант відповіді: _____.

8. На Вашу думку, який порядок призначення Директора ДБР гарантуватиме йому найвищий рівень незалежності і самостійності?

☐ 1) Існуючий на сьогодні порядок призначення Директора ДБР (призначається на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до подання комісії з проведення конкурсу) є найбільш оптимальним;

☐ 2) Директор ДБР має призначатись на посаду Президентом України за результатами конкурсу;

☐ 3) Директор ДБР має призначатись на посаду Верховною Радою України за результатами конкурсу;

☐ 4) Директор ДБР має призначатись на посаду Кабінетом Міністрів України за результатами конкурсу;

☐ 5) Власний варіант відповіді: _____.

9. На Вашу думку, який орган має спрямовувати та координувати діяльність ДБР?

- ☐ 1) Діяльність ДБР має спрямовуватись і координуватись Верховною Радою України;
- ☐ 2) Діяльність ДБР має спрямовуватись і координуватись Президентом України;
- ☐ 3) Діяльність ДБР має спрямовуватись і координуватись Кабінетом Міністрів України;
- ☐ 4) Власний варіант відповіді: _____.

10. На Вашу думку, які органи мають здійснювати контроль за діяльністю ДБР?

- ☐ 1) Контроль за діяльністю ДБР має здійснювати Верховна Рада України;
- ☐ 2) Контроль за діяльністю ДБР має здійснювати Президент України;
- ☐ 3) Контроль за діяльністю ДБР має здійснювати Кабінет Міністрів України;
- ☐ 4) Контроль за діяльністю ДБР мають здійснювати всі перераховані органи;
- ☐ 5) Власний варіант відповіді: _____.

11. На Вашу думку, чи потребує законодавчого врегулювання питання здійснення нагляду за діяльністю ДБР?

- ☐ 1) Ні, оскільки дане питання в достатній мірі регулюється чинним законодавством;
- ☐ 2) Так, в законодавчому порядку необхідно окреслити загальні засади здійснення нагляду за діяльністю ДБР;
- ☐ 3) Власний варіант відповіді: _____.

12. На Вашу думку, чи відноситься «особливий порядок визначення системи та загальної структури ДБР» до основних гарантій незалежності його діяльності?

- ☐ 1) Так, відноситься, а тому дане положення має бути закріплене на законодавчому рівні;
- ☐ 2) Ні, не відноситься, оскільки «системі і структурі» ДБР, а також «гарантії незалежності» його діяльності – це різні правові категорії;
- ☐ 3) Власний варіант відповіді: _____.

13. На Вашу думку, яка кількість територіальних управлінь ДБР є найбільш оптимальною та раціональною?

- ☐ 1) П'ять;
- ☐ 2) Сім;
- ☐ 3) Десять;
- ☐ 4) П'ятнадцять;
- ☐ 5) Двадцять;
- ☐ 6) Двадцять п'ять;
- ☐ 7) Двадцять сім;
- ☐ 8) Власний варіант відповіді: _____.

14. На Вашу думку, які заходи необхідно вжити з метою удосконалення загальної структури ДБР?

- ☐ 1) В законодавчому порядку детальніше окреслити загальні питання визначення структури ДБР, зокрема, більш повно визначити його основні структурні підрозділи;
- ☐ 2) Внести зміни до законодавчо визначеного порядку затвердження організаційної структури ДБР;
- ☐ 3) Власний варіант відповіді: _____.

15. На Вашу думку, який порядок затвердження організаційної структури ДБР є найбільш оптимальним?

- ☐ 1) Структуру ДБР має затверджувати Директор ДБР за погодженням із Кабінетом Міністрів України;
- ☐ 2) Структуру ДБР має затверджувати Директор ДБР за погодженням із Президентом України;
- ☐ 3) Структуру ДБР має затверджувати Директор ДБР одноосібно;
- ☐ 4) Структуру ДБР має затверджувати Президент України одноосібно;
- ☐ 5) Структуру ДБР має затверджувати Верховна Рада України;
- ☐ 6) Власний варіант відповіді: _____.

16. На Вашу думку, до повноважень якого органу (посадової особи) має належати право затверджувати Положення про Раду громадського контролю при ДБР та визначати порядок її формування?

- ☐ 1) Таке право має бути залишене за Кабінетом Міністрів України;
- ☐ 2) Таке право має бути віднесено до компетенції Президента України;
- ☐ 3) Таке право має бути віднесено до компетенції Верховної Ради України;
- ☐ 4) Таке право має бути віднесено до компетенції Директора ДБР;
- ☐ 5) Власний варіант відповіді: _____.

17. На Вашу думку, які елементи мають бути включені до законодавчо закріпленої організаційної структури ДБР?

- ☐ 1) Слідчі органи;
- ☐ 2) Оперативні підрозділи;
- ☐ 3) Спеціальні підрозділи;
- ☐ 4) Підрозділи внутрішнього контролю;
- ☐ 5) Підрозділи забезпечення;
- ☐ 6) Апарат Директора ДБР;
- ☐ 7) Власний варіант відповіді: _____.

18. На Вашу думку, кому мають належати повноваження призначати на посаду заступників директора ДБР?

- ☐ 1) Заступники директора ДБР мають призначатись на посаду директором ДБР одноособово;
- ☐ 2) Заступники директора ДБР мають призначатись на посаду директором ДБР за поданням Конкурсної комісії;
- ☐ 3) Заступники директора ДБР мають призначатись на посаду Кабінетом міністрів України за поданням Прем'єр-Міністра України відповідно до подання директора ДБР;
- ☐ 4) Заступники директора ДБР мають призначатись на посаду Кабінетом міністрів України за поданням Прем'єр-Міністра України відповідно до подання Конкурсної комісії;
- ☐ 5) Заступники директора ДБР мають призначатись на посаду Президентом України за поданням директора ДБР;
- ☐ 6) Заступники директора ДБР мають призначатись на посаду Президентом України за поданням Конкурсної комісії;
- ☐ 7) Власний варіант відповіді: _____.

19. На Вашу думку, який строк виконання повноважень Директором ДБР та його заступниками є найбільш доцільним?

- ☐ 1) Директор ДБР та його заступники мають виконувати свої повноваження лише один п'ятирічний термін;
- ☐ 2) Директор ДБР та його заступники мають виконувати свої повноваження не більш ніж два п'ятирічні терміни;

- ☐ 3) Директор ДБР та його заступники мають виконувати свої повноваження не більш ніж три п'ятирічні терміни;
- ☐ 4) Власний варіант відповіді: _____.

20. На Вашу думку, які з перерахованих нижче осіб не можуть бути призначені на керівні посади до ДБР?

- ☐ 1) Особи, які впродовж двох років до призначення на посаду входили до складу керівних органів політичної партії або знаходились у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією;
- ☐ 2) Особи, які відмовляються від процедури спеціальної перевірки;
- ☐ 3) Особи, які не пройшли перевірку у порядку, встановленому Законом України «Про очищення влади»;
- ☐ 4) Особи, стосовно яких встановлено заборону відповідно до Закону України «Про очищення влади»;
- ☐ 5) Особи, які мають громадянство (підданство) іноземної держави;
- ☐ 6) Особи, які мають захворювання, що перешкоджають виконанню професійних обов'язків;
- ☐ 7) Особи, які відповідно до вироку суду, що набрав законної сили, позбавлені права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати певні посади;
- ☐ 8) Особи, які були засуджені за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину, у тому числі судимість яких погашена чи знята у визначеному законом порядку;
- ☐ 9) Особи, щодо яких було припинено кримінальне провадження з не реабілітуючих підстав;
- ☐ 10) Особи, які не подали передбачену Законом України «Про запобігання корупції» декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або якщо внаслідок перевірки цієї декларації виявлено недостовірні відомості;
- ☐ 11) Особи, які надали завідомо неправдиву інформацію під час призначення на посаду в ДБР;
- ☐ 12) Власний варіант відповіді: _____.

21. На Вашу думку, які проблеми існують у сфері організації та діяльності Державного бюро розслідувань? _____

22. На Вашу думку, які заходи необхідно вжити з метою удосконалення адміністративно-правового регулювання організації та діяльності Державного бюро розслідувань? _____

ДЯКУЄМО ЗА ДОПОМОГУ ТА СПІВПРАЦЮ!

Зведені дані
результатів вивчення громадської думки з метою дослідження правозастосовчої практики, виявлення проблем, які існують у сфері організації та діяльності Державного бюро розслідувань, а також встановлення першочергових напрямів реформування національної правоохоронної системи

В опитуванні взяло участь 1100 респондентів трьох категорій:

– 400 юристів-правознавців; 200 працівників ДБР; 500 пересічних громадян.

№з/п	Питання	Кількість у %		
		юристи-правознавці	працівники ДБР	пересічні громадяни
1	Які Ви можете назвати причини та передумови створення ДБР?			
	Необхідність виконання Україною взятих на себе зобов'язань як кандидата на вступ до Європейського Союзу	72	51	58
	Необхідність реалізації перехідних положень Конституції України та КПК України	62	57	52
	Необхідність позбавлення прокуратури невластивих їй функцій	81	76	58
	Необхідність удосконалення національної правоохоронної системи	83	77	63
	Необхідність підвищення рівня довіри громадськості до правоохоронних органів	61	78	59
	Необхідність посилення заходів протидії корупції	86	57	52
	Неспроможність існуючих органів досудового розслідування здійснювати неупереджене та об'єктивне досудове розслідування кримінальних проваджень щодо високопосадовців, суддів та працівників правоохоронних органів	89	70	45
	Збільшення кількості скарг на катування та жорстоке поводження з боку правоохоронців	73	65	57
	Власний варіант відповіді	11	7	4
2	Як ви можете оцінити закріплене в чинному законодавстві розуміння правоохоронних органів та визначення їх системи?			
	У чинному законодавстві закріплене лаконічне визначення правоохоронних органів, а також чітко визначено систему і структуру таких органів	29	11	37
	Існуючий на сьогодні підхід законодавця до нормативно-правового врегулювання системи правоохоронних органів держави є непослідовним і неузгодженим, негативно впливає на рівень правової і соціальної захищеності працівників таких органів, породжує численні колізії під час застосування положень суміжних нормативно-правових актів	62	87	52
	Власний варіант відповіді	9	2	11
3	На Вашу думку, які заходи необхідно вжити з метою покращення стану законодавчого регулювання правового статусу правоохоронних органів держави?			
	Законодавчо закріпити систему правоохоронних органів держави із чітко визначити критерії віднесення органу до тієї чи іншої	71	64	47

	категорії;			
	Внести зміни і доповнення до профільних законодавчих актів, які спрямовані на офіційне надання їм статусу відповідних правоохоронних органів	62	80	55
	Прийняти уніфікований нормативно-правовий акт, у якому чітко розмежувати повноваження між різними правоохоронними органами	41	24	19
	Відмовитись від використання термінів «правоохоронні органи» та «правоохоронна система» в нормативно-правових актах	2	7	11
	Власний варіант відповіді	15	10	8
4	На Вашу думку, які з перерахованих заходів можуть підвищити якість нормативно-правового закріплення системи правоохоронних органів держави?			
	Розробка та прийняття Закону України «Про систему правоохоронних органів і правоохоронну діяльність»	71	75	62
	Ревізія всіх нормативно-правових актів, які визначають загальні засади організації та діяльності правоохоронних органів з метою уточнення їх адміністративно-правового статусу	89	68	73
	Перегляд й оновлення закріпленого в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» визначення правоохоронних органів, яке на сьогодні не відображає їх справжню сутність і соціальне призначення	63	57	51
	Проведення «ревізії» змісту Закону України «Про національну безпеку України» в частині удосконалення дефініцій деяких понять, а також чіткого визначення адміністративно-правового статусу правоохоронних органів, які беруть участь у забезпеченні національної безпеки	71	60	46
	Внесення змін і доповнень до Закону України «Про державне бюро розслідувань України» з метою уточнення його адміністративно-правового статусу та визначення місця, яке він займає в системі правоохоронних органів держави	67	89	53
	Власний варіант відповіді	6	10	4
5	Як Ви можете оцінити функціонування ДБР у статусі центрального органу виконавчої влади?			
	Законодавче закріплення такої моделі функціонування ДБР не відповідає ані Конституції України, ані іншим законодавчим актам, які регулюють діяльність органів виконавчої влади	78	65	59
	Законодавче закріплення такої моделі цілком узгоджується з конституційними положеннями, а також відповідає соціальній ролі та призначенню ДБР	19	29	33
	Власний варіант відповіді	3	6	8
6	На Вашу думку, яке місце в системі органів державної влади має займати ДБР?			
	ДБР має входити до системи органів виконавчої влади, а саме, до з системи центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом;	62	20	52
	ДБР не повинне належати до жодної з гілок влади і має займати відокремлене місце в системі органів державної влади;	36	77	47
	Власний варіант відповіді	2	3	1
7	На Вашу думку, до компетенції якого органу має бути віднесено право утворювати та реорганізовувати ДБР?			
	Право утворювати ДБР має бути залишене в компетенції Кабінету Міністрів України;	17	21	29

	Необхідно позбавити Кабінет Міністрів України права утворювати ДБР і передати це право Президенту України	43	55	52
	Необхідно позбавити Кабмін права утворювати ДБР і передати це право Верховній Раді України	35	23	16
	Власний варіант відповіді	5	1	3
8	На Вашу думку, який порядок призначення Директора ДБР гарантуватиме йому найвищий рівень незалежності і самостійності?			
	Існуючий на сьогодні порядок призначення Директора ДБР (призначається на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до подання комісії з проведення конкурсу) є найбільш оптимальним	17	19	21
	Директор ДБР має призначатись на посаду Президентом України за результатами конкурсу	68	74	56
	Директор ДБР має призначатись на посаду Верховною Радою України за результатами конкурсу	10	4	14
	Директор ДБР має призначатись на посаду Кабінетом Міністрів України за результатами конкурсу	3	2	5
	Власний варіант відповіді	2	1	4
9	На Вашу думку, який орган має спрямовувати та координувати діяльність ДБР?			
	Діяльність ДБР має спрямовуватись і координуватись Верховною Радою України	35	29	30
	Діяльність ДБР має спрямовуватись і координуватись Президентом України	40	58	61
	Діяльність ДБР має спрямовуватись і координуватись Кабінетом Міністрів України	18	12	6
	Власний варіант відповіді	7	1	3
10	На Вашу думку, які органи мають здійснювати контроль за діяльністю ДБР?			
	Контроль за діяльністю ДБР має здійснювати Верховна Рада України	66	58	44
	Контроль за діяльністю ДБР має здійснювати Президент України	61	71	35
	Контроль за діяльністю ДБР має здійснювати Кабінет Міністрів України	24	41	38
	Контроль за діяльністю ДБР мають здійснювати всі перераховані органи	32	49	80
	Власний варіант відповіді	5	3	8
11	На Вашу думку, чи потребує законодавчого врегулювання питання здійснення нагляду за діяльністю ДБР?			
	Ні, оскільки дане питання в достатній мірі регулюється чинним законодавством	35	40	34
	Так, в законодавчому порядку необхідно окреслити загальні засади здійснення нагляду за діяльністю ДБР	56	49	59
	Власний варіант відповіді	9	11	7
12	На Вашу думку, чи відноситься «особливий порядок визначення системи та загальної структури ДБР» до основних гарантії незалежності його діяльності?			
	Так, відноситься, а тому дане положення має бути закріплене на законодавчому рівні	52	71	43
	Ні, не відноситься, оскільки «системі і структурі» ДБР, а також «гарантії незалежності» його діяльності – це різні правові категорії	37	27	44
	Власний варіант відповіді	11	2	13
13	На Вашу думку, яка кількість територіальних управлінь ДБР є найбільш			

	оптимальною та раціональною?			
	П'ять	2	0	5
	Сім	43	39	40
	Десять	51	56	49
	П'ятнадцять	0	3	2
	Двадцять	0	0	0
	Двадцять п'ять	0	0	0
	Двадцять сім	0	0	0
	Власний варіант відповіді	5	2	4
14	На Вашу думку, які заходи необхідно вжити з метою удосконалення загальної структури ДБР?			
	В законодавчому порядку детальніше окреслити загальні питання визначення структури ДБР, зокрема, більш повно визначити його основні структурні підрозділи	56	80	64
	Внести зміни до законодавчо визначеного порядку затвердження організаційної структури ДБР	83	79	71
	Власний варіант відповіді	15	8	12
15	На Вашу думку, який порядок затвердження організаційної структури ДБР є найбільш оптимальним?			
	Структуру ДБР має затверджувати Директор ДБР за погодженням із Кабінетом Міністрів України	5	0	29
	Структуру ДБР має затверджувати Директор ДБР за погодженням із Президентом України	14	31	33
	Структуру ДБР має затверджувати Директор ДБР одноосібно	29	44	9
	Структуру ДБР має затверджувати Президент України одноосібно	27	8	26
	Структуру ДБР має затверджувати Верховна Рада України	24	15	2
	Власний варіант відповіді	1	2	1
16	На Вашу думку, до повноважень якого органу (посадової особи) має належати право затверджувати Положення про Раду громадського контролю та визначати порядок її формування?			
	Таке право має бути залишене за Кабінетом Міністрів України	13	0	19
	Таке право має бути віднесено до компетенції Президента України	37	44	35
	Таке право має бути віднесено до компетенції Верховної Ради України	35	30	26
	Таке право має бути віднесено до компетенції Директора ДБР	11	23	15
	Власний варіант відповіді	4	3	5
17	На Вашу думку, які елементи мають бути включені до законодавчо закріпленої організаційної структури ДБР?			
	Слідчі органи	98	99	97
	Оперативні підрозділи	95	99	91
	Спеціальні підрозділи	75	83	69
	Підрозділи внутрішнього контролю	55	49	71
	Підрозділи забезпечення	47	66	59
	Апарат Директор ДБР	25	31	18
	Власний варіант відповіді	6	11	8
18	На Вашу думку, кому мають належати повноваження призначати на посаду заступників директора ДБР?			
	Заступники директора ДБР мають призначатись на посаду директором ДБР одноособово	36	41	29
	Заступники директора ДБР мають призначатись на посаду	2	7	3

	директором ДБР за поданням Конкурсної комісії			
	Заступники директора ДБР мають призначатись на посаду Кабінетом міністрів України за поданням Прем'єр-Міністра України відповідно до подання директора ДБР	33	27	35
	Заступники директора ДБР мають призначатись на посаду Кабінетом міністрів України за поданням Прем'єр-Міністра України відповідно до подання Конкурсної комісії	27	19	22
	Заступники директора ДБР мають призначатись на посаду Президентом України за поданням директора ДБР	0	1	4
	Заступники директора ДБР мають призначатись на посаду Президентом України за поданням Конкурсної комісії	0	1	5
	Власний варіант відповіді	2	4	2
19	На Вашу думку, який строк виконання повноважень Директором ДБР та його заступниками є найбільш доцільним?			
	Директор ДБР та його заступники мають виконувати свої повноваження лише один п'ятирічний термін	63	49	69
	Директор ДБР та його заступники мають виконувати свої повноваження не більш ніж два п'ятирічні терміни	34	42	30
	Директор ДБР та його заступники мають виконувати свої повноваження не більш ніж три п'ятирічні терміни	0	2	0
	Власний варіант відповіді	3	7	1
20	На Вашу думку, які з перерахованих нижче осіб не можуть бути призначені на керівні посади до ДБР?			
	Особи, які впродовж двох років до призначення на посаду входили до складу керівних органів політичної партії або знаходились у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією	75	52	31
	Особи, які відмовляються від процедури спеціальної перевірки	61	68	49
	Особи, які не пройшли перевірку у порядку, встановленому Законом України «Про очищення влади»	51	54	69
	Особи, стосовно яких встановлено заборону відповідно до Закону України «Про очищення влади»	29	24	35
	Особи, які мають громадянство (підданство) іноземної держави	77	57	81
	Особи, які мають захворювання, що перешкоджають виконанню професійних обов'язків	15	19	22
	Особи, які відповідно до вироку суду, що набрав законної сили, позбавлені права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати певні посади	89	76	92
	Особи, які були засуджені за умисне вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину, у тому числі судимість яких погашена чи знята у визначеному законом порядку	88	91	93
	Особи, щодо яких було припинено кримінальне провадження з нереабілітуючих підстав	82	90	91
	Особи, які не подали передбачену Законом України «Про запобігання корупції» декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або якщо внаслідок перевірки цієї декларації виявлено недостовірні відомості	32	18	41
	Особи, які надали завідомо неправдиву інформацію під час призначення на посаду в ДБР	69	53	85
	Власний варіант відповіді	11	8	6

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

вул.Г.Кірпи, 2 А, м.Київ, 03035
Тел. 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE
OF PUBLIC LAW**

2 a, Kirpy str., Kyiv, 03035
Tel. +38 04 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

07.05.2019

№ 5/12-330

На №

від

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший заступник директора
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат історичних наук, доцент
І.М. Пекарєв
«07» 05 2019 р.

А К Т

**впровадження результатів дисертацій здобувача наукового ступеня кандидата
юридичних наук Марчука Руслана Миколайовича
на тему «Адміністративно-правові засади організації та діяльності Державного
бюро розслідувань України» у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного
інституту публічного права**

Комісія у складі: заступника директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту публічного права, кандидата юридичних наук, доцента Сороки Л.В., завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, кандидата юридичних наук Куркової К.М., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Марчука Руслана Миколайовича на тему «Адміністративно-правові засади організації та діяльності Державного бюро розслідувань України» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права, а саме для подальшого розроблення наукових питань щодо адміністративно-правових засад організації та діяльності Державного бюро розслідувань України і використовуються Інститутом в межах реалізації теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Марчука Руслана Миколайовича на тему «Адміністративно-правові засади організації та діяльності Державного бюро розслідувань

України» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

Заступник директора
з наукової роботи
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат юридичних наук, доцент

Л.В. Сорока

Завідувач відділу
науково-правових експертиз та законопроектних робіт,
Науково-дослідного інституту публічного права
кандидат юридичних наук

К. М. Куркова



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 22/607-1-15

28 листопада 2014 р.

АКТ

впровадження у практичну діяльність Інституту законодавства Верховної Ради України результатів дисертаційного дослідження здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Марчука Руслана Миколайовича на тему «Адміністративно-правові засади організації та діяльності ДБР України»

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що наукові положення, розроблені здобувачем Науково-дослідного інституту публічного права Марчуком Русланом Миколайовичем під час підготовки дисертаційного дослідження за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» на тему: «Адміністративно-правові засади організації та діяльності ДБР України», які стосуються удосконалення вітчизняного адміністративного законодавства, зокрема нормативно-правових актів, що визначають систему, структуру, завдання, функції, основні засади та організацію діяльності Державного бюро розслідувань, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, наукову та практичну значимість та можуть бути використані Інститутом законодавства Верховної Ради України у підготовці відповідних законопроектів.

Заслужують на увагу розроблені Марчуком Русланом Миколайовичем зміни та доповнення до чинного законодавства України, у першу чергу до Конституції України, які спрямовані на розширення та уточнення повноважень Президента України у взаємовідносинах із правоохоронними органами держави. Зокрема, забезпечення належного функціонування ДБР у сучасних умовах вимагає його негайного виведення з системи органів виконавчої влади і надання йому статусу незалежного правоохоронного органу. Такий крок не лише підвищить ефективність функціонування ДБР, забезпечить достатній рівень його самостійності, об'єктивності та незалежності, але й гарантуватиме захист від незаконного тиску і втручання в його роботу. З метою реалізації такої пропозиції, обґрунтовується необхідність внесення змін і доповнень до Конституції України, без ухвалення яких будь-які спроби кардинального оновлення адміністративно-правового статусу ДБР будуть марними. По-перше, пропонується позбавити Кабінет Міністрів України права утворювати ДБР і передати це право Президенту України. По-друге, на конституційному рівні пропонується обмежити право Президента України призначати на посаду директора ДБР виключно за результатами конкурсу. По-третє, пропонується закріпити за Президентом України повноваження щодо визначення організаційних засад діяльності Ради громадського контролю. Відтак, ч. 1

ст. 106 Конституції України пропонується доповнити п. 14-1 такого змісту: «14-1) утворює відповідно до закону Державне бюро розслідувань, призначає на посаду за результатами конкурсу та звільняє з посади у порядку, визначеному законом, Директора Державного бюро розслідувань, а також затверджує Положення про відповідну Раду громадського контролю та порядок її формування».

Надання ДБР статусу незалежного правоохоронного органу обумовлює необхідність внесення цілої низки змін і доповнень до інших нормативно-правових актів.

По-перше, пропонується закріпити оновлений правовий статус ДБР в Законі України «Про Державне бюро розслідувань», для чого необхідно: 1) ч. 1 ст. 1 Закону викласти в такій редакції: «1. Державне бюро розслідувань є державним правоохоронним органом зі спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів, віднесених до його підслідності, а також протидія корупції»; 2) виключити з Закону ч. 2 ст. 2; 3) ч. 1 ст. 11 Закону викласти в такій редакції «Директор Державного бюро розслідувань призначається на посаду Президентом України відповідно до подання комісії з проведення конкурсу (далі – Конкурсна комісія) на зайняття посади Директора Державного бюро розслідувань ...» і далі по тексту.

По-друге, пропонується переглянути законодавчі засади підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості ДБР, для чого необхідно: 1) в законодавчому порядку чітко визначити орган, який буде спрямовувати і координувати діяльність ДБР (цю функцію пропонується передати Президенту України) шляхом внесення змін до ст. 1 Закону і доповнення її ч. 2 наступного змісту: «Діяльність Державного бюро розслідувань спрямовується і координується Президентом України»; 2) внести редакційні уточнення до назви ст. 23 Закону (оскільки вона регулює не лише питання контролю за діяльністю ДБР, але й визначає загальні засади його підзвітності) шляхом викладення її в такій редакції: «Стаття 23. Підзвітність і підконтрольність Державного бюро розслідувань»; 3) ч. 1 ст. 23 Закону необхідно привести у відповідність до чинного законодавства (оскільки наразі вона містить посилання на закон, який уже втратив чинність) шляхом викладення її в такій редакції: «1. Контроль за діяльністю ДБР здійснюється в порядку, визначеному Конституцією України, Законом України «Про Національну безпеку України», цим та іншими законами України»; 4) переглянути загальні засади здійснення контролю за діяльністю ДБР (який має здійснювати не лише ВРУ, але й Президент України) шляхом внесення змін до ч. 1 ст. 23 Закону і доповнення її новими абзацами наступного змісту: «Контроль за діяльністю ДБР здійснюється Президентом України та комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. На вимогу Президента України, а також на вимогу комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, Державне бюро розслідувань подає відомості про основні питання своєї діяльності, а також про випадки порушення чинного

законодавства, прав і свобод громадян. Директор Державного бюро розслідувань несе персональну відповідальність за своєчасність, об'єктивність і повноту поданої інформації»; 5) в законодавчому порядку окреслити загальні засади здійснення нагляду за додержанням законності в діяльності ДБР (такий нагляд має здійснювати прокуратура) шляхом доповнення Закону новою статтею 23-1 наступного змісту: «Стаття 23-1. Нагляд за додержанням законів працівниками Державного бюро розслідувань. 1. Нагляд за додержанням працівниками Державного бюро розслідувань законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, здійснюється прокурором».

По-третє, у разі виведення ДБР з системи органів виконавчої влади, правом утворювати такий орган пропонується наділити Президента України, для чого необхідно: 1) внести відповідні зміни до ст. 106 Конституції України; 2) внести деякі зміни до Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про Державне бюро розслідувань» (Розділ VI), а саме: в ч. 1 виключити словосполучення «Кабінетом Міністрів України»; в ч. 3 виключити словосполучення «Кабінету Міністрів України»; 3) визнати такою, що втратила чинність, Постанову Кабміну № 127 від 29.02.2016 р. «Про утворення Державного бюро розслідувань»; 4) закріпити факт утворення ДБР в новому статусі в Указі Президента України «Про утворення Державного бюро розслідувань».

По-четверте, пропонується оптимізувати законодавче закріплення системи ДБР, для чого необхідно: 1) в законодавчому порядку закріпити такі гарантії незалежності його діяльності, як «особливий порядок визначення системи та загальної структури ДБР», у зв'язку з чим п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону викласти в такій редакції: «1) спеціальним статусом Державного бюро розслідувань, особливим порядком визначення його системи та загальної структури, фінансування та організаційного забезпечення діяльності»; 2) внести редакційні правки в назву ст. 9 Закону, виклавши її в такій редакції: «Стаття 9. Система, структура і чисельність Державного бюро розслідувань»; 3) внести зміни до Закону, які передбачають використання терміну «територіальні управління» замість терміну «територіальні органи» в усіх його статтях; 4) внести зміни до ч. 3 ст. 9 Закону, виклавши її в такій редакції: «3. Державне бюро розслідувань є юридичною особою публічного права»; 5) збільшити кількість територіальних управлінь ДБР до десяти і закріпити їх перелік та сферу повноважень на рівні Закону.

По-п'яте, пропонується оптимізувати законодавче закріплення організаційної структури ДБР, для чого необхідно: 1) звузити компетенцію Кабінету Міністрів України щодо нормативно-правового врегулювання окремих питань, пов'язаних із визначенням структури ДБР і визнати таким, що втратило чинність Розпорядження Кабінету Міністрів України № 938 «Про погодження затвердження організаційної структури Державного бюро розслідувань»; 2) передати право затверджувати Положення про Раду громадського контролю та порядок її формування від Кабінету Міністрів

України до Президента України шляхом внесення відповідних змін до ст. 106 Конституції України та ч. 2 ст. 28 Закону, виклавши її в такій редакції: «2. Положення про Раду громадського контролю та порядок її формування затверджуються Президентом України»; 3) скасувати Наказ Директора ДБР № 1 від 21.12.2017 р., як такий, що суперечить ч. 1 ст. 9 Закону, оскільки в ньому фактично визначається не організаційна структура ДБР, а уточнюється його система; 4) з метою гарантування сталого характеру діяльності ДБР та забезпечення стабільності його функціонування, як одного з елементів правоохоронної системи, закріпити його організаційну структуру на законодавчому рівні, шляхом викладення ч. 1 ст. 9 Закону в такій редакції: «1. Систему Державного бюро розслідувань складають центральний апарат, територіальні органи, навчальні заклади та науково-дослідні установи. У складі Державного бюро розслідувань діють слідчі органи, оперативні підрозділи, спеціальні підрозділи, підрозділи внутрішнього контролю та підрозділи забезпечення. Структура, штатний розклад, положення про структурні підрозділи, посадові інструкції працівників Державного бюро розслідувань затверджуються Директором Державного бюро розслідувань».

Наведені вище висновки та рекомендації Марчука Руслана Миколайовича прийняті до уваги Інститутом законодавства Верховної Ради України і будуть враховуватись при підготовці експертно-аналітичних матеріалів для відповідних Комітетів Верховної Ради України, з метою удосконалення адміністративного законодавства України.

Директор,
академік НАН України



О. Л. Копиленко

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший проректор
Національної академії

внутрішніх справ,

доктор юридичних наук,
професор

С. Д. Гусарєв



АКТ

про впровадження результатів дисертації
здобувача Науково-дослідного інституту публічного права
Марчука Руслана Миколайовича
у освітній процес Національної академії внутрішніх справ

Комісія у складі: начальника відділу організації та координації освітнього процесу, кандидата юридичних наук **Дубівки Ірини Володимирівни** (голова комісії); завідувача кафедри публічного управління та адміністрування, кандидата юридичних наук, доцента **Пастуха Ігоря Дмитровича**; завідувача кафедри поліцейського права, кандидата юридичних наук, доцента **Кулікова Володимира Анатолійовича** склала цей акт про те що результати дисертації здобувача Марчука Р. М. на тему: «Адміністративно-правові засади організації та діяльності Державного бюро розслідувань України», впроваджені у освітній процес академії, зокрема.

1. Матеріали дисертації Марчука Р. М. застосовуються у освітньому процесі при підготовці та проведенні лекцій, семінарських і практичних занять із здобувачами вищої освіти з навчальних дисциплін: «Адміністративне право і процес»; «Адміністративна реформа в Україні»; «Державне управління»; «Публічне адміністрування»; «Контрольна діяльність публічної адміністрації»; «Порівняльне адміністративне право»; «Сучасні аспекти адміністративного права»; «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу».

2. Результати дисертації Марчука Р. М. відображені у науково-практичних і навчально-методичних матеріалах для здобувачів вищої освіти, де в якості джерел при підготовці навчальних матеріалів, рекомендовані такі публікації:

Марчук Р.М. Класифікація правоохоронних органів та місце державного бюро розслідувань в системі таких органів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Випуск 40. Т. 4. С. 141–145.

Марчук Р.Н. Причины и предпосылки создания Государственного бюро расследований. *Право и политика*. 2018. № 2. С. 35–40. (Кыргызская Республика).

Марчук Р.М. Правоохоронні органи держави: недоліки законодавчого визначення поняття. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 6. Том 3. С. 121–125.

Марчук Р.М. Мета, завдання та характерні ознаки Державного бюро розслідувань як державного правоохоронного органу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Випуск 50. Т. 4. С. 124–129.

Марчук Р.Н. Генезис возникновения и становления Государственного бюро расследований. *Право и Закон*. 2019. № 1. С. 29–34. (Кыргызская Республика).

Марчук Р.М. Спеціальний правовий статус державного бюро розслідувань: проблеми визначення та законодавчого оформлення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Випуск 4. С. 90–94.

Марчук Р.М. Місце та роль правоохоронної функції в системі функцій держави. «Сучасне державотворення та правотворення: питання теорії та практики»: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 11-12 грудня 2015 р.) – Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2015. С. 100–103.

Марчук Р.М. Місце державного бюро розслідувань в системі правоохоронних органів держави. Актуальні проблеми прав людини, держави та вітчизняної правової системи: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпропетровськ, 1-2 квітня 2016 р. – Дніпропетровськ: ГО «Правовий світ», 2016. С. 77–80.

Марчук Р.М. Проблемні питання підзвітності, підконтрольності та підпорядкованості ДБР. Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 30 листопада – 1 грудня 2018 р. У 2-х частинах. – Х. : Східноукраїнська наукова юридична ор-ганізація, 2018. – Ч. II. С. 56–60.

Марчук Р.М. Державне бюро розслідувань як правоохоронний орган зі спеціальним статусом. Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 25-26 січня 2019 року. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 79–81.

Марчук Р.М. Характеристика основних ознак ДБР як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Право як ефективний суспільний регулятор: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 15–16 лютого 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 83–86.

3. Зазначені праці підтверджують належний навчально-методичний рівень, актуальність обраної тематики, фахову підготовку дисертації здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Марчука Р. М. на

тему: «Адміністративно-правові засади організації та діяльності Державного бюро розслідувань України» а також практичну значимість роботи та можливість використання результатів дисертаційного дослідження при викладанні вище зазначених навчальних дисциплін.

Голова комісії:



І. В. Дубівка

Члени комісії:



І. Д. Пастух



В. А. Куліков