

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.7

ВАКАРОВА О.В.

**ПЕРСПЕКТИВИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ
У КОНТЕКСТІ ОХОРОНИ Й ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ
ТА ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена питанням правового статусу та перспектив діяльності Державного бюро розслідувань щодо забезпечення верховенства Конституції України, охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина. Досліджуються законодавчі підстави для створення цього правоохоронного інституту, проведено історичний аналіз перспектив його утворення в контексті реформи правоохоронних органів. Визначено особливості формування Державного бюро розслідувань та місця в системі органів державної влади.

Ключові слова: *Державне бюро розслідувань, верховенство Конституції України, охорона та захист прав і свобод людини і громадянина, боротьба із корупцією, антикорупційна реформа, реформа правоохоронної системи.*

Стаття посвячена вопросам правового статуса и перспектив деятельности Государственного бюро расследований по обеспечению верховенства Конституции Украины, охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. Исследуются законодательные основания для создания этого правоохранительного института, проведен исторический анализ перспектив его образования в контексте реформы правоохранительных органов. Определены особенности формирования Государственного бюро расследований и места в системе органов государственной власти.

Ключевые слова: *Государственное бюро расследований, верховенство Конституции Украины, охрана и защита прав и свобод человека и гражданина, борьба с коррупцией, антикоррупционная реформа, реформа правоохранительной системы.*

The article is devoted to questions of legal status and prospects of the activities of the State Bureau of Investigations to ensure the rule of law of the Constitution of Ukraine, protection and protection of human and civil rights and freedoms. The legislative grounds for the creation of this law-enforcement institute are researched a historical analysis of the prospects for its formation in the context of the reform of law-enforcement bodies was conducted. The peculiarities of the formation of the State Bureau of Investigations and place in the system of state authorities are determined.

Key words: *State Bureau of Investigations, supremacy of the Constitution of Ukraine, protection and protection of human and citizens' rights and freedoms, fight against corruption, anti-corruption reform, reform of the law-enforcement system.*

Вступ. Правоохоронна та правозахисні системи держави, методи та засоби їх діяльності засвідчують реальний стан забезпечення прав і свобод людини і громадянина, відданість цінностям Європейського Союзу та загально визнаним правовим принципам, руху до формування правової держави, заснованої на демократичних началах. Відтак, реформування цієї системи органів державної влади є вкрай важливим у процесі сучасного державотворчого процесу України.

З метою спрямування правоохоронної та правозахисної сфер у русло гарантування та забезпечення прав та інтересів суспільства та кожного громадянина в Україні реформовано або ж створено ряд органів, що мають виконувати роль правоохоронних інститутів нової формації.

Серед нововведень варто виділити закладення основ створення Державного бюро розслідувань як органу, що має стати ключовим правоохоронним інститутом, який вирішить важливе завдання розслідування особливо складних справ, корупційних та інших правопорушень високопосадовців, а також справ, які мають широкий суспільний резонанс. Зобов'язання України перед європейською спільнотою держав передбачають створення державного інституту правової охорони та захисту людини, який має чітко регламентовані права та обов'язки, межі компетенції та акцент на необхідності укріплення конституційного ладу та правових принципів.

Питання діяльності правоохоронних органів досліджувались у роботах таких вчених, як В.Б. Авер'янов, Ю.Г. Барабаш, М.Ю. Бездольний, Ю.П. Битяк, М.Ю. Бурдін, О.Ю. Бусол, В.П. Гусєва, О.О. Дульський, О.Г. Кальман, Н.С. Карпов, О.В. Марцеляк, Н.Є. Міняйло, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, Б.В. Романюк, І.В. Черемис, М.І. Хавронюк, Ю.С. Шемшученко та інші. Особливу актуальність становлять наукові дослідження функціонування Державного бюро розслідувань, зважаючи на особливу значущість цього органу для державотворення, а також через недостатню наукову розробленість цієї тематики.

Відтак, правовий статус Державного бюро розслідувань потребує наукового осмислення та з'ясування місця й ролі цього інституту в державному механізмі та процесі забезпечення верховенства Конституції України.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз та розкриття особливостей правового статусу Державного бюро розслідувань як правоохоронного та правозахисного інституту нової форми в контексті забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Результати дослідження. Створення особливого інституту в системі правоохоронних органів держави разом із потребою в переформатуванні усієї правоохоронної системи назрівало давно. Як відзначається у науковій літературі, збереження майже у недоторканному вигляді радянської системи правоохоронних органів і спеціальних служб було виправдано на перших етапах розвитку незалежної України. Але сьогодні, коли українське суспільство й держава одночасно визначилися з європейським вектором розвитку, і стала чітко окресленою система національних інтересів, мова має йти не про «косметичний ремонт», а структурну перебудову правоохоронної системи [12, с. 60].

Реформа правоохоронних органів стартувала у 2015 році, після трагічних подій Революції Гідності, які засвідчили нагальну потребу у відновленні довіри до цієї системи органів державної влади.

Загалом реформа правоохоронних органів складається з: 1) реформи органів внутрішніх справ і податкової міліції: створення нової структури поліції, її демілітаризація, деполітизація і обмеження функцій; 2) реформи прокуратури: перетворення її на службу обвинувачення; 3) реформи органів досудового розслідування: створення Державного бюро розслідування, більш вузька спеціалізація слідчих Національної поліції; 4) реформи Служби безпеки України: перетворення її на державний орган з контррозвідки і протидії тероризму; 5) реформи кримінального законодавства: створення інституту кримінальних проступків і прийняття Кодексу про адміністративні проступки; 6) реформи кримінально-виконавчої системи: демілітаризація пенітенціарної служби (служби виконання покарань), створення служби пробації [10].

На важливість створення особливого органу досудового слідства вказує Є.Д. Скулиш. Він, зокрема, зазначає, що розслідуванню будь-яких злочинів, учинених представниками органів державної влади, суду і правоохоронних органів, майже завжди протидіють як винні, так й інші зацікавлені особи. Зважаючи на високий рівень корумпованості українських посадовців, розслідування та судовий розгляд таких кримінальних справ, за виключенням невеликої кількості так званих «резонансних», закінчується безрезультатно: справи зазвичай закриваються за реабілітуючими підставами, а за вчинення тяжких або особливо тяжких злочинів винні отримують покарання, не пов'язані із позбавленням волі [12, с. 62–63].

Створення спеціалізованого правоохоронного інституту у формі одного чи декількох органів державної влади, який би виконував функції особливого досудового розслідування (попереднього слідства), було закладено при прийнятті Конституції України в 1996 році.

Так, у п. 9 Розділу XV «Перехідні положення» Конституції України в редакції 1996 року зазначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до формування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування [1].

Після прийняття Конституції України були спроби запровадити ефективну систему досудового слідства, забравши у прокуратури функцію слідства, чого, по суті, вимагає Основний

Закон України, а також запровадити орган, що здійснював би досудове розслідування в особливо складних та резонансних справах.

Першу спробу створення такого інституту було здійснено Президентом України – було прийнято Указ від 24.04.1997 року № 371/97 «Про Національне бюро розслідувань України» [8]. Так, завданням було об'єднати Головне управління боротьби з організованою злочинністю та боротьби з корупцією Міністерства внутрішніх справ України у центральний орган виконавчої влади – Національне бюро розслідувань, метою якого є зміцнення національної безпеки держави, забезпечення належного захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, посилення боротьби зі злочинністю, особливо з її організованими формами.

У п. 2 вищевказаного Указу було визначено, що основними завданнями Національного бюро розслідувань України є: 1) проведення відповідно до законодавства України досудового слідства та оперативно-розшукових заходів у особливо складних кримінальних справах про злочини, які становлять підвищену суспільну небезпеку; 2) проведення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення і усунення причин та умов, що сприяють корупції та вчиненню інших небезпечних злочинів, прогнозування динаміки злочинності в суспільстві.

Очоловати Бюро мав би Директор, якого призначає на посаду Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. При цьому право припинення повноважень Директора теж має Президент України (п. 3 Указу).

Однак Рішенням Конституційного Суду України від 6. 07.1998 року № 10-рп/98 було визнано певні положення «Про Національне бюро розслідувань України» такими, що не відповідають Конституції України, і це зробило створення цього правоохоронного органу державної влади неможливим [11].

Після вищезгаданого Рішення КСУ Президентом була здійснена повторна спроба утворити Національне бюро розслідувань через видання нового Указу. Останній врахував недоліки попереднього, однак фактично не був виконаний [5].

Надалі були неодноразові спроби утворити інститут із подібними функціями як в межах спроб провести реформу усієї правоохоронної системи, так і з метою формування окремого особливого інституту у цій системі. Зокрема, такі спроби відбулися в 2005 році за ініціативи Президента України та в 2006 році, але з іншою назвою – Національна служба розслідувань, однак вони не мали успіху [9].

Спроби створити інститут з посиланням на зарубіжний досвід у сфері боротьби зі злочинністю (переважно ФБР США) відбувались постійно. Але результати вивчення та обговорення концепцій та моделей їх функціонування показують, що вони не знаходили необхідної підтримки як серед науковців і фахівців-практиків, так і у Верховній Раді України [12, с. 64].

Щодо цього варто навести думки В.І. Литвиненка, який досліджував засади реформування правоохоронних органів. Так, аналізуючи праці вчених та чинні нормативно-правові акти, він визначив значну кількість питань, які не були досліджені в повному обсязі. Невизначеним залишається питання про формулювання підходів до обрання конкретного шляху (шляхів) удосконалення правоохоронних органів України в їх сукупності. Крім того, відчувається брак наукових розробок, які враховували б реалії політичного, економічного і безпекового стану в державі [3, с. 7]. Відтак, маємо ситуацію, за якої спроби реформувати усю систему чи конкретний інститут здійснюються без належного стратегічного бачення перспектив здійснення відповідних оновлюючих заходів, їх наукового обґрунтування та, відповідно, розуміння з боку самих працівників цих органів державної влади.

Ситуація була остаточно вирішена із прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу у 2012 році, яким були закладені основи системи досудового розслідування [2].

Так, у статті 38 КПК України серед органів досудового розслідування (органи, що здійснюють дізнання і досудове слідство) були зазначені слідчі підрозділи Державного бюро розслідувань.

У статті 216 КПК України, яка регламентує підслідність, визначено, в яких саме злочинах здійснюють слідство та дізнання працівники Державного бюро розслідувань. Такі злочини можна умовно поділити на три види: 1) досудове розслідування злочинів, вчинених високопосадовцями, зокрема: Президентом України, повноваження якого припинено, Прем'єр-міністром України, членом Кабінету Міністрів України, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Директором Національного антикорупційного бюро України, Генеральним прокурором, його першим заступником та заступником, Головою Національного банку України, його першим заступником та заступником, Секретарем Ради національної безпеки і оборони України, його першим заступником та заступником тощо; 2) досудове розслідування злочинів, вчинених служ-

бовими особами органів, які виконують правоохоронні, правозахисні та правозастосовні заходи у сфері протидії корупції (Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура); 3) досудове розслідування злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини), крім злочинів, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України, – розголошення відомостей військового характеру, що становлять державну таємницю, або втрата документів чи матеріалів, що містять такі відомості.

Виходячи із вищевикладеного, важливість функціонування Державного бюро розслідувань не викликає жодних сумнівів. Натомість сьогодні, цей орган державної влади не здійснює своєї діяльності повноцінно – фактично призначено лише керівництво, яке проводить конкурсний відбір майбутніх працівників Бюро.

Про важливість інституційної трансформації системи правоохоронних органів та, відповідно, початку роботи нових органів державної влади згадувалось ще в Національній антикорупційній стратегії на 2011–2012 роки, яка була схвалена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011. У ній зазначалось, що неодмінною частиною ефективної антикорупційної боротьби є інституційна реформа органів, які здійснюють дізнання, досудове слідство та кримінальне переслідування у справах про корупційні злочини [4].

Однак в Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки, яка була затверджена Законом України від 14.10.2014 року № 1699-VII [7], вказується на подібні проблеми та перспективи, зокрема – відсутність стратегічного бачення вирішення питання ефективного реформування правоохоронної системи, шляхів перетворення її на інститути, які мають слугувати потребам суспільства, надаючи якісні послуги з охорони та захисту прав і свобод людини, методи та засоби якого відповідають чинному законодавству та правовим принципам. Таким чином, відсутність стратегічного бачення породжує негативний ланцюг подій, результатом якого є також уповільнення початку діяльності Державного бюро розслідувань.

Необхідність Державного бюро розслідувань для національної безпеки підтверджує й міжнародний досвід. Так, напрацьований у країнах Східної та Центральної Європи досвід виявлення та розслідування злочинів, пов'язаних з діяльністю організованих груп і злочинних організацій, слугує підтвердженням того, що в державі повинен функціонувати єдиний центральний орган виконавчої влади, уповноважений виявляти, розкривати й розслідувати найбільш небезпечні злочини та злочини, що вчиняються організованими злочинними угрупованнями в найбільш важливих для забезпечення національної безпеки сферах [13, с. 179].

Незважаючи на те, що потребу у створенні Державного бюро розслідувань Кримінальний процесуальний кодекс України закріпив ще у 2012 році, Закон України «Про державне бюро розслідувань», який є правовою основою діяльності Бюро, був прийнятий 12.11.2015 року [6]. Так, згідно зі ст.1 вищевказаного Закону Державне бюро розслідувань є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції.

Державне бюро розслідувань у своїй діяльності керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, а також іншими нормативно-правовими актами, прийнятими на їх основі.

Як зазначається в науковій літературі, урахуовуючи, що основним завданням Державного бюро розслідувань буде провадження досудового розслідування щодо високопосадовців, суддів і працівників правоохоронних органів, його підпорядкування має забезпечити необхідний рівень незалежності цієї структури та виключити можливість протиправного впливу з боку зацікавлених осіб [12, с. 68].

Важливою та прогресивною нормою Закону «Про державне бюро розслідувань» є закріплення в п. 1 ст. 3 такої важливої засади успішної організації та діяльності цього інституту, як верховенство права. Відповідно до цього принципу людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Визначення насамперед цієї засади як продовження норм Конституції України є вкрай важливим у діяльності Бюро. Закріплення верховенства права як основного принципу діяльності є необхідним для усієї правоохоронної системи, зважаючи на те, що саме ці органи є інструментом застосування примусу зі сторони держави. Такі повноваження потребують чіткої регламентації можливості їх застосування. Закладення верховенства права як головної засади функціонування визначає межі, цілі та методи діяльності органів державної влади, що означені правовими та соціальними цінностями, закріпленими в статтях Основного Закону.

Висновки. Підбиваючи підсумки, варто зазначити, що інституційна реформа правоохоронних органів держави – переформатування старих та створення нових інститутів, є важливим кроком, який засвідчує рух процесу державотворення до утвердження прав і свобод людини і громадянина, створення умов для їх реального гарантування та забезпечення на основі правових принципів, закріплених в Конституції України. Утворення спеціалізованого правоохоронного інституту, що мав би перебрати від прокуратури на себе функції з досудового розслідування резонансних та суспільно важливих справ, а також розслідування усередині органів досудового розслідування, було закладено при прийнятті Конституції України в 1996 році. Однак відсутність політичної волі та стратегічного бачення реформування правоохоронної системи, в тому числі і серед експертних та наукових кіл, не давало можливості реалізувати цю ідею до кінця. Створення Державного бюро розслідувань є необхідним як з точки зору ефективності діяльності правоохоронної системи, зважаючи на значний рівень корупції у вищих ешелонах влади, так і з метою забезпечення національної безпеки, утвердження правових конституційних принципів, забезпечення прав і свобод людини. На цьому етапі формування цього правоохоронного інституту не видається можливим говорити про його реальну ефективність. Крім того, існує потреба у вирішенні на законодавчому рівні низки суперечливих та неоднозначних моментів функціонування цього правоохоронного органу, що важливо здійснити до фактичного початку досудового розслідування цим органом державної влади.

Незважаючи на це, закладення ґрунтовних правових засад організації та діяльності Державного бюро розслідування є значним позитивом у процесі державотворення України. А діяльність цього правоохоронного інституту, його функціонал, питання правового регулювання є актуальним предметом для подальших досліджень, особливо у сфері побудови якісної взаємодії усередині системи правоохоронних, правозахисних та правозастосовних органів державної влади.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (із змінами та доповненнями). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-D0%B2%D1%80/ed20160930>.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 року № 4651-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
3. Литвиненко В.І. Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України. Наукові праці МАУП. Серія: Юридичні науки. 2017. Вип. 1. С. 7–16. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaupn_2017_1_4.
4. Національна антикорупційна стратегія на 2011–2012 роки: схвалена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/14092.html>.
5. Про внесення змін до Указу Президента України від 24 квітня 1997 року N 371: Указ Президента України від 23.07.1998. № 815/98. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/815/98>.
6. Про державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 року № 794-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-19>.
7. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 року № 1699-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
8. Про Національне бюро розслідувань України: Указ Президента України від 24.04.1997 року № 371/97. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/371/97?test=4/UMfPEGznhhXhs.ZijOtemBHI4ows80msh8Ie6>.
9. Про робочу групу з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань України: Розпорядження Президента України від 15.03.2005 року № 782/2005-рп. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/782/2005-%D1%80%D0%BF>.
10. Реформа правоохоронних органів / «The reforms guide». – 10.02.2017 року. URL: <http://reformsguide.org.ua/ua/reforms/policerreform/>.
11. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України від 24 квіт. 1997 р. № 371 «Про національне бюро розслідувань України» від 6 липня 1998 р. № 10-рп/98. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-98/ed19980723>.
12. Скулиш Є.Д. Проблемні питання створення Державного бюро розслідувань. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2013. № 2. С. 60–71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2013_2_10.

13. Цюприк І.В. Перспективи функціонування державного бюро розслідувань як суб'єкта боротьби з організованою злочинністю. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2016. № 2. С. 177–186. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvknvvs_2016_2_18.

14. Белов Д.М., Громовчук М.В. Система захисту прав і свобод людини і громадянина: конституційно-правова специфіка. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні» (м. Чернівці, 26–27 жовтня, 2017 р.). 2017 р. Чернівці: «Технодрук». С. 81–85.

УДК 342.9

ВІШТАК І.А.

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СІЛЬСЬКОГО, СЕЛИЩНОГО ГОЛОВИ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статтю присвячено основним проблемам правового регулювання діяльності сільського, селищного голови в умовах реформування системи органів місцевого самоврядування. Проаналізовано питання правового статусу сільського, селищного голови. Зроблено висновок щодо необхідності подальшого законодавчого врегулювання діяльності сільського, селищного голови шляхом прийняття відповідного нормативного акта, а також розширення їх повноважень на місцях.

Ключові слова: *правове регулювання, місцеве самоврядування, посадова особа, органи місцевого самоврядування, сільський, селищний голова.*

Статья посвящена основным проблемам правового регулирования деятельности сельского, поселкового головы в условиях реформирования системы органов местного самоуправления. Проанализирован вопрос правового статуса сельского, поселкового головы. Сделан вывод о необходимости дальнейшего законодательного урегулирования деятельности сельского, поселкового головы путем принятия соответствующего нормативного акта, а также расширения их полномочий на местах.

Ключевые слова: *правовое регулирование, местное самоуправление, должностное лицо, органы местного самоуправления, сельский, поселковый голова.*

The article is devoted to the main problems of the legal regulation of the activity of the village, settlement head in the conditions of reforming the system of local self-government bodies. The article analyzes the legal status of the village, settlement head. The conclusion is made on the necessity of further legislative regulation of the activity of the village, settlement head by adopting the corresponding normative act, as well as expanding their powers on the ground.

Key words: *legal regulation, local self-government, official, local government, village, settlement chairman.*

Вступ. В умовах сьогодення питання організації місцевого самоврядування, формування, правового регулювання діяльності, а також відповідальності його органів недостатньо врегульовані на законодавчому рівні. Це призвело до того, що конституційно-правовий статус сільського, селищного голови як головної посадової особи місцевої територіальної громади має бути належним чином закріплений і нормативно врегульований на законодавчому рівні шляхом прийняття відповідного нормативного акта, який би вирішив наявні проблеми.

© ВІШТАК І.А. – магістрант (Інститут післядипломної освіти Київського національного університету імені Тараса Шевченка)