

**МІСЦЕ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ  
У СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ**

**THE PLACE OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION  
IN THE SYSTEM OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF UKRAINE**

Актуальність статті полягає у тому, що створення Державного бюро розслідувань як окремої інституції у межах державницького апарату України продукує собою необхідність проведення ґрунтовних досліджень у даній площині. На особливу увагу заслуговує питання місця Державного бюро розслідувань у системі правоохоронних органів (правоохоронної системи), оскільки, враховуючи особливості адміністративно-правового статусу, повноважень та функцій, котрими наділяється даний суб'єкт, логічно припускати і про особливу ексклюзивність місця, котре займає дана інституція у цілісній та водночас структурованій системі правоохоронних органів. Мета дослідження полягає у дослідженні місця Державного бюро розслідувань у системі правоохоронних органів крізь призму аналізу категоріального апарату та визначенні системи ознак, що у своїй сукупності даватимуть змогу досягнути поставленої мети. У статті досліджується місце Державного бюро розслідувань у системі правоохоронних органів. Автор здійснює аналіз проблематики крізь призму системного аналізу правових категорій та ознак, котрим відповідає Державне бюро розслідувань. Наголошено на доцільності визначити поняття правоохоронного органу як спеціально уповноваженого органу державної влади, котрий наділяється повноваженнями щодо охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина, законності та правопорядку у суспільстві та, реалізуючи переважно правоохоронну функцію, наділяється правом застосовувати примус у разі реальної чи потенційної загрози охоронюваним законом прав, свобод та інтересів. З'ясовано, що модернізація державницького апарату України до міжнародних європейських стандартів, зокрема й трансформація правоохоронного сектору та створення нової інституції Державного бюро розслідувань, продукує необхідність проведення комплексного дослідження щодо місця, котре займає аналізована інституція у цілісній та водночас структурованій правоохоронній системі України.

**Ключові слова:** *Державне бюро розслідувань, система правоохоронних органів, правоохоронний орган, правоохоронна функція.*

The relevance of the article is that the creation of the State Bureau of Investigation, as a separate institution within the state apparatus of Ukraine, produces the need for thorough research in this area. The issue of the place of the State Bureau of Investigation in the system of law enforcement bodies (law enforcement system) deserves special attention, because, given the peculiarities of administrative and legal status, powers and functions assigned to this entity, it is logical to assume the special exclusivity of the institution. in a holistic and at the same time structured system of law enforcement agencies. The purpose of the study is to examine the place of the State Bureau of Investigation in the law enforcement system, through the prism of the analysis of the categorical apparatus, and to determine the system of features that together will provide an opportunity to achieve this goal. This article examines the place of the State Bureau of Investigation in the law enforcement system. The author analyzes the issue through the prism of a systematic analysis of legal categories and features, which corresponds to the State Bureau of Investigation. Emphasis is placed on the expediency of defining the concept of law enforcement as a specially authorized body of state power, which is

empowered to protect and defend human and civil rights and freedoms, law and order in society, and, exercising mainly law enforcement function, is empowered to use coercion in case of real the potential threat of legally protected rights, freedoms and interests to apply the coercion provided by law. It was found that the modernization of the state apparatus of Ukraine to international European standards, including the transformation of the law enforcement sector, and the creation of a new institution of the State Bureau of Investigation, necessitates a comprehensive study of the analyzed institution in a holistic and structured law enforcement system.

**Key words:** *State Bureau of Investigation, law enforcement system, law enforcement agency, law enforcement function.*

**Вступ.** Створення Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) як окремої інституції у межах державницького апарату України продукує собою необхідність проведення ґрунтовних досліджень у даній площині. На особливу увагу заслуговує питання місця ДБР у системі правоохоронних органів (правоохоронної системи), оскільки, враховуючи особливості адміністративно-правового статусу, повноважень та функцій, котрими наділяється даний суб'єкт, логічно припускати і про особливу ексклюзивність місця, котре займає дана інституція у цілісній та водночас структурованій системі правоохоронних органів.

Відзначимо, що у межах правової доктрини дослідження у царині вибраної нами проблематики були проведені лише точкового. Напрацювання у відповідній сфері мають такі науковці, як Л.І. Аркуша, Р.В. Греба, О.В. Ільченко, В.І. Литвиненко, М.А. Погорецький, С.В. Телешев, В.І. Цимбалюк, І.В. Цюпрюк та ін.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження місця ДБР у системі правоохоронних органів крізь призму аналізу категоріального апарату та визначення системи ознак, що у своїй сукупності даватимуть змогу досягнути поставленої мети.

**Результати дослідження.** Переходячи до розгляду вибраної проблематики по суті, встановимо, що ДБР являє собою нову інституцію у системі державницького апарату, оскільки даний суб'єкт був утворений не в результаті правонаступництва, а в результаті створення нової правової бази, котра визначає положення щодо адміністративно-правового статусу, повноважень, особливостей функціонування даного суб'єкта. Оскільки сьогодні законодавець чітко визначає положення про те, що ДБР відноситься до правоохоронних органів, у межах наукових пошуків у даній площині логічним можемо постати запитання, яке ж місце ДБР займає у правоохоронній системі та якими чинниками воно зумовлюється. Отже, передусім слід установити, що являє собою система правоохоронних органів. У межах правової доктрини не існує єдиного підходу до визначення того, що слід розуміти під категорією «система правоохоронних органів». Так, О.Л. Соколенко відзначає, що правоохоронна система – це соціальна система, яка відображує єдність та взаємопов'язаність нормативно-правового регулювання у правоохоронній сфері, організацію системи правоохоронних органів та інших суб'єктів правоохоронної діяльності та самої правоохоронної діяльності, спрямованої на охорону й захист основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, законності й правопорядку [1, с. 92]. Своєю чергою, більш загальне розуміння категорії «правоохоронна система» надає вчений Т. Плугатар, котрий зазначає, що правоохоронна система – цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів, які утворюють певну єдність, що базується на відповідних принципах та нормах [2, с. 26]. Як бачимо, науковці використовують різні підходи до розуміння категорії «правоохоронна система» («система правоохоронних органів»). Так, одні для визначення аналізованого нами терміну використовують метод узагальнення, інші, навпаки, – деталізації.

Провівши аналіз доктринальних підходів до розуміння терміна «правоохоронна система», на наше переконання, під останньою слід розуміти цілісну, структуровану, лінійну, врегульовану нормами національного законодавства систему інституцій, діяльність котрих спрямована на реалізацію правоохоронної функції з метою забезпечення захисту прав людини і громадянина та інтересів держави у демократичному суспільстві. Разом із тим слід зазначити, що будь-яка система як цілісне утворення повинна мати певну структуру, система правоохоронних органів не є винятком. Разом із тим сьогодні у межах правової доктрини напрацювання у даній площині здебільшого поверхневі. Так, С.С. Шоптенко пропонує розглядати систему правоохоронних органів України через її поділ безпосередньо на правоохоронні органи, які комплексно реалізують

правоохоронну діяльність за різними напрямками, та органи, що реалізують окремі правоохоронні повноваження [3, с. 155]. Не спростовуючи правильність та певною мірою логічність підходу, запропонованого вченою, відзначимо, що останній більшою мірою є однобічним, адже не надає можливості повністю дослідити та розкрити всю структуру системи правоохоронних органів і визначити місце певної інституції, зокрема ДБР, у ній.

Саме тому, на наше переконання, видається доцільним структуру системи правоохоронних органів розкрити через такі елементи, як інституційний та нормативний пласти. Інституційний пласт відповідної системи, на наше переконання, має бути представлений суб'єктами публічного адміністрування, котрі виконують правоохоронну функцію та мають статус правоохоронного органу відповідно до законодавства. Своєю чергою, нормативний пласт представлений переліком нормативно-правових актів, котрі регулюють діяльність правоохоронних органів. На наше переконання, саме така структура системи правоохоронних органів дає змогу дослідити останню, з одного боку, цілісно, з іншого – надає можливість диференційовано проаналізувати кожного суб'єкта, що входить до даної системи.

Найменшою структурною одиницею у правоохоронній системі є власне сам правоохоронний орган як інституція, котра може носити різне найменування, проте виконувати спільну для всіх них правоохоронну функцію. Сьогодні термін «правоохоронний орган» на відміну від категорії система правоохоронних органів є законодавчо визначеним. У межах Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» правоохоронні органи – це органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [4, с. 50]. Як бачимо, законодавець прямо не відносить ДБР до інституції, котра носить статус правоохоронного органу. Оскільки концепт, запропонований законодавцем, полягає у тому, що під терміном «правоохоронний орган» можна розуміти не вичерпну кількість інституцій, адже у визначенні, наданому законодавцем, міститься положення про так звані «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції», варто припускати, що ДБР входить саме до даних «інших органів».

Разом із тим, на наше переконання, враховуючи нещодавню зміну статусу ДБР від центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом до правоохоронного органу, особливу сферу у межах котрої останнє реалізує свої повноваження, актуальним видається внесення змін до законодавства, зокрема до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», та доповнити визначення правоохоронного органу, віднісши ДБР до таких органів.

Окрім того, на наше переконання, визначення терміна «правоохоронний орган», котре надане у межах законодавства, є недостатньо точним. Законодавець пішов шляхом перерахування суб'єктів публічного адміністрування, котрі відносяться до правоохоронних органів, не встановлюючи у визначенні певних ознак, основних характеристик, котрим мають відповідати правоохоронні органи. Саме тому, на наше переконання, доречним видається визначення правоохоронного органу як спеціально уповноваженого органу державної влади, котрий наділяється повноваженнями щодо охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина, законності та правопорядку у суспільстві та, реалізуючи переважно правоохоронну функцію, наділяється правом застосовувати примус у разі реальної чи потенційної загрози охоронюваних законом прав, свобод та інтересів.

Отже, з'ясувавши, що слід розуміти під базовою категорією у межах даного дослідження, продовжуючи далі розкривати вибрану проблематику, слід установити, яку роль відіграє та місце займає ДБР у відповідній системі. Сьогодні у межах доктринальних підходів не склалося певних критеріїв чи засад, за допомогою котрих дослідник має можливість установити, чи належить певний суб'єкт публічного адміністрування до певної системи державних інституцій та яке місце у ній займає. Враховуючи абсолютну унікальність правоохоронної системи та місце ДБР у ній, на наше переконання, доцільно сконцентрувати увагу на особливих ознаках, котрі притаманні правоохоронним органам загалом та ДБР зокрема, і провести аналіз останніх кризь призму спеціального законодавства та положень правової доктрини.

По-перше, ДБР уповноважене виконувати охоронну функцію, послуговуючись методом державного примусу. Відзначимо, що у межах правової доктрини державний примус, з одного боку, розглядається як один із невід'ємних складників здійснення державної влади, як її засіб

(метод), а в кінцевому підсумку – як основна ознака держави і правової системи у цілому. З іншого боку, цей примус – не самоціль, він є наслідком певної поведінки різних соціальних суб'єктів, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються і охороняються, і застосовується з метою усунення такої поведінки [5, с. 135]. Відзначимо, що з вищенаведеного визначення категорії «державний примус» можна встановити, що даний метод регулювання суспільних відносин являє собою чільний метод у межах діяльності правоохоронних органів, зокрема і ДБР. Нормативним підтвердженням нашого умовиводу можуть слугувати положення законодавства, зокрема п. 8 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Державне бюро розслідувань».

По-друге, діяльність ДБР носить підзаконний характер, адже особливості реалізації повноважень органами ДБР чітко регламентовані національним законодавством. Відзначимо, що вищезазначена нами ознака являє собою одну з небагатьох, котрі беззаперечно визнаються представниками правової доктрини. У межах останньої відображено й конституційний аспект, відповідно до якого суб'єктам владних повноважень заборонено все, що прямо не дозволено законом. Таким чином, чітке та неухильне підпорядкування службових та посадових осіб нормі закону необхідне у межах функціонування аналізованої інституції у демократичній державі.

По-третє, ДБР – суб'єкт, котрий уповноважений реалізовувати правозастосовчу діяльність. В.С. Нерсесянц тлумачить застосування норм права (правозастосування) як реалізацію їх у передбачених правом випадках і в запропонованій ним формі – правореалізаційних діях державного органу (чи посадової особи), здійснюваних у межах його компетенції, для вирішення конкретних правових справ і прийняття відповідних правових актів [6, с. 483]. Таким чином, можемо встановити, що у межах діяльності правоохоронних органів правозастосовна діяльність полягає у можливості суб'єктів видавати акти індивідуальної дії, котрі виконуватимуть як охоронну, так і регулюючу функції у межах суспільної взаємодії. Нормативним підтвердженням відповідності даної ознаки ДБР можемо вважати положення ст. 12 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», де вказується, що директор ДБР уповноважений видавати накази та розпорядження, що спрямовані на конкретизацію положень, закріплених у межах профільного законодавства. Отже, пласт даних актів, що носять індивідуальний характер та призначені для одноразового застосування, можуть бути віднесені до актів правозастосовного характеру.

По-четверте, ДБР є суб'єктом, котрий наділяється нормотворчими повноваженнями. Щодо поняття нормотворчості, то правова доктрина визначає, що нормотворчість у правовій сфері – це в принципі й головним чином державна діяльність, що завершує процес формування права, що означає зведення права у закон [7, с. 52]. Разом із тим, на наше переконання, недоречно ототожнювати нормотворчість із законотворчістю, адже перший термін значно ширший за своїм змістом та включає у себе й підзаконні акти, зокрема акти відомчого характеру, котрі уповноважені видавати й правоохоронні органи, зокрема ДБР. Таким чином, можемо встановити, що акти ДБР, що спрямовані на неодноразове застосування, покликані доповнити положення вітчизняного законодавства у контексті діяльності ДБР, мають нормотворчий характер та є актами нормотворення.

По-п'яте, ДБР реалізовує правоохоронну функцію через правоохоронну діяльність. І.В. Солов'євич тлумачить поняття «правоохоронна діяльність» як різновид правозастосовної організаційно-правової державно-владної діяльності, що базується, насамперед, на примусі та здійснюється компетентними органами у спеціально встановлених формах, її зміст полягає у реалізації юридичних норм шляхом видання (прийняття) індивідуально-конкретних правових велінь (державно-владних приписів) із метою протидії виникненню та розвитку протиправних учинків (провин і злочинів), нейтралізації та ліквідації шкідливого впливу (наслідків), правовій оцінці вчиненого, забезпеченні відповідного соціального результату [8, с. 136]. На нашу думку, визначення, котре було надане вищезазначеним науковцем, є в міру загальним та в міру конкретним, що, безумовно, дає змогу окреслити аналізоване поняття. Ми вважаємо, що правоохоронна діяльність, а разом із тим і правоохоронна функція реалізуються через систему процесуальних дій, зокрема правостановлюючого, правозабезпечувального, правозмінюючого характеру. Правоохоронна діяльність ДБР зводиться до того, що дана інституція здійснює низку дій щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції.

Відзначимо, що особливий правовий статус ДБР та місце даної інституції у межах державницького апарату загалом та системи правоохоронних органів зокрема можна простежити у наявності спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності, спеціальними вимогами, що визначені законодавцем, котрі висуваються до кадрового складу службовців ДБР, особливого порядку добору працівників, тощо.

Окрім того, у межах правової доктрини пропонується розглядати проблематику місця ДБР у системі правоохоронних органів у межах відмежування повноважень аналізованої нами інституції від повноважень НАБУ. Відзначимо, що даний підхід, до визначення місця ДБР у правоохоронній системі є більшою мірою одностороннім та може розглядатися лише у контексті спільного аналізу з іншими ознаками, які надають можливість установити місце ДБР. Можемо встановити, що розмежування повноважень ДБР та НАБУ здійснюється на основі комплексного підходу й аналізу положень КПК, Закону України «Про Державне бюро розслідувань» та Закону України «Про Національне антикорупційне бюро». Таким чином, підтримуючи визначений у межах правової доктрини підхід, відзначимо, що відмінність між повноваженнями НАБУ та ДБР полягає лише у видах правопорушень, за фактами яких вони здійснюють розслідування. Досудове розслідування корупційних злочинів, учинених вищими посадовими особами, що визначені в п. 1 ч. 5 ст. 216 КПК України, здійснюється слідчими НАБУ, а усіх інших злочинів, учинених тими самими особами, – ДБР [9, с. 59].

**Висновки.** Таким чином, провівши комплексне дослідження вибраної нами проблематики, можемо зробити низку висновків.

1. Модернізація державницького апарату України до міжнародних європейських стандартів, зокрема й трансформація правоохоронного сектору та створення нової інституції – ДБР, продукує необхідність проведення комплексного дослідження щодо місця, котре займає аналізована інституція у цілісній та водночас структурованій правоохоронній системі України.

2. Комплексний аналіз положень вітчизняного законодавства та правової доктрини дав змогу здійснити дослідження категоріального апарату, а саме термінів «правоохоронний орган» та «правоохоронна система». Правоохоронна система нами була структурована на два пласти, а саме інституційний та нормативний, що допомагає комплексно проаналізувати останню, а правоохоронні органи визначені через систему характеристик, що не притаманно вітчизняному законодавству, котрий обмежується лише перерахуванням правоохоронних органів, при цьому не наводячи повного переліку останніх. Нами було надано визначення даних категорій та запропоновано внести зміни у національне законодавство у контексті приведення до взаємоузгодженості Закону України «Про Державне бюро розслідувань» та Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

3. Місце ДБР у системі правоохоронних органів проаналізовано крізь призму ознак, котрі притаманні правоохоронним органам загалом та ДБР зокрема. До останніх належать:

– реалізація охоронної функції, послуговуючись методом державного примусу. При цьому державний примус у межах діяльності ДБР можна простежити у межах п. 8 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»;

– підзаконний характер діяльності, що являє собою комплекс реалізації складників конституційного концепту та положень профільного законодавства, що передбачають підпорядкування службових та посадових осіб ДБР виключно нормі закону;

– здійснення правозастосовчої діяльності у контексті ст. 12 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» та повноважень директора ДБР видавати акти індивідуальної дії;

– реалізація ДБР так званого відомчого нормотворення, а отже, і нормотворчих повноважень, у контексті видання директором ДБР актів загальної дії, котрі спрямовані на деталізацію положень законодавства;

– реалізація правоохоронної функції через правоохоронну діяльність.

Нами було проаналізовано визначений у межах правової доктрини підхід, відповідно до котрого пропонується здійснювати визначення місця ДБР у системі правоохоронних органів у контексті розмежування повноважень останнього з повноваженнями НАБУ. Ураховуючи односторонність даного підходу, встановлено, що він має певну змістовну наповненість лише в контексті аналізу сукупності ознак, що опосередковують визначення місця ДБР у межах системи правоохоронних органів.

Таким чином, підводячи загальний підсумок проведеному дослідженню, можна встановити, що ДБР займає особливе, ексклюзивне місце у системі правоохоронних органів, що опосередковується низкою ознак, функцій та повноважень останнього.

#### **Список використаних джерел:**

1. Соколенко О.Л. Поняття і структура правоохоронної системи. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2013. Вип. 4. С. 91–96.
2. Плугатар Т.А. Визначення сутності та змісту поняття «правоохоронна система». *Наука і правоохорона*. 2014. № 2(24). С. 21–28.

3. Шоптенко С.С. Система правоохоронних органів України. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2017. Вип. 3. С. 150–155.
4. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.
5. Комзюк А. Державно-владний аспект адміністративного примусу. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 4. С. 134–137.
6. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Москва : НОРМА ; ИНФРА-М, 1999. 552 с.
7. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва : Юрид. лит., 1972. 280 с.
8. Солов'євич І.В. Державна влада в Україні і місце в ній правоохоронної діяльності: конституційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 1997. 172 с.
9. Мойсєєв М.С. Місце Державного бюро розслідувань України у системі державних органів. *Правові горизонти*. 2018. № 10(23). С. 55–60.