

ЗМІСТ

СПИСОК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	5
ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ	11
1.1 Причини та передумови створення Державного бюро розслідувань	11
1.2 Генезис виникнення та становлення Державного бюро розслідувань як повноцінного елемента національної правоохоронної системи	26
1.3 Поняття та ознаки Державного бюро розслідувань як державного правоохоронного органу	44
<i>Висновки до першого розділу</i>	80
РОЗДІЛ 2	
ДЕРЖАВНЕ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ У СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ТА В СИСТЕМІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	85
2.1 Місце Державного бюро розслідувань у системі правоохоронних органів України	85
2.2 Особливості адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань як центрального органу виконавчої влади	118

2.3 Основні напрями вдосконалення законодавчо закріпленої моделі адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань	137
<i>Висновки до другого розділу</i>	152
 РОЗДІЛ 3	
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ	
ТА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ	
158	
3.1 Основні напрями оптимізації системи Державного бюро розслідувань	158
3.2 Організаційна структура Державного бюро розслідувань: поняття, ознаки та шляхи оптимізації	173
3.3 Особливості організації діяльності посадових осіб Державного бюро розслідувань	200
<i>Висновки до третього розділу</i>	230
 ВИСНОВКИ	235
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	240

ВСТУП

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 стоять 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 організованій 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 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. Також, 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.

Наукова цінність даного монографічного дослідження полягає в тому, що вперше у вітчизняній науці адміністративного права було комплексно 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. Зокрема, 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 урахували 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.

Також, було 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 запро-

поновано розрізнати 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.

Подальшого розвитку дістало 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.

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 настільки кардинальні реформи, спрямовані на реальне становлення демократичної, соціальної, правової держави та розвиток громадянського суспільства”¹. Відбувається зміна основних засад функціонування органів державної влади, удосконалюється

¹ 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.

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”².

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

² 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.