


АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 351.74:343(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2024.4.08>

Михайло Михайлович Макаренко,

Харківський національний університет внутрішніх справ (аспірант);

 <https://orcid.org/0009-0004-2153-5554>,

e-mail: makarenko7.ua@gmail.com

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

У статті місце Державне бюро розслідувань у системі державних правоохоронних органів України визначено шляхом надання характеристики його правового статусу як центрального органу виконавчої влади, про що свідчить специфіка його діяльності, оскільки його створено зі спеціальною метою – запобігання та протидії злочинам, учиненим особливими категоріями суб'єктів, а також військовим злочинам, що за своїм змістом узгоджується з правоохоронною функцією держави та не має нічого спільного ані з законодавчою, ані з судовою діяльністю; як правоохоронного органу з огляду на те, що його основним і, по суті, єдиним завданням є протидія кримінальним правопорушенням, віднесенням до його компетенції; як державного органу зі спеціальним статусом, про що свідчать його завдання, повноваження і той факт, що бюро здійснює свою діяльність самостійно та незалежно від інших органів виконавчої влади в організаційно-функціональному аспекті.

Ключові слова: Державне бюро розслідувань, правоохоронні органи, державні органи, органи державної влади, центральний орган виконавчої влади, спеціальний статус.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Сьогодні держава виконує свої обов'язки перед населенням у межах основних функцій (напрямів): економічної, політичної та охоронної. Їх реалізація є одним із ключових компонентів функціонування країни, оскільки завдяки цьому створюються матеріальні та нематеріальні блага, що забезпечують прогресивний розвиток нації і країні загалом. Розглядаючи державу крізь призму філософської категорії буття, необхідно визнати її ефемерним явищем, тобто неживим організмом, який не в змозі самостійно здійснювати будь-які функції. Натомість держава є своєрідним центром, тим, що об'єднує низку державних органів, персонал яких уповноважений на виконання її

функцій. Тому будь-яка держава має власну систему органів, які від її імені забезпечують реалізацію тих чи інших її функцій у соціально важливих сферах.

Стан дослідження проблеми

У юриспруденції питання діяльності держави, її напрямів і суб'єктів її реалізації (державних органів) посідають центральне місце, а тому окремі положення, як і фундаментальні праці в окресленій тематиці, належать низці науковців. Серед них Л. В. Авраменко, О. Г. Вагонова, О. В. Горпинич, Г. О. Граціотова, В. О. Євдокимова, Л. М. Князькова, В. В. Лебедева, Л. Р. Наливайко, О. В. Петришин, А. В. Пехник, В. Ф. Погорілко, О. Ю. Польський, О. Ф. Скакун, В. М. Суботін, А. Л. Сухорукова, І. Я. Тодоров, О. В. Філонов, М. В. Цвік, В. В. Чорнобаєв, Ю. С. Шемшученко. Сьогодні в умовах дії правового режиму воєнного стану значна увага, особливо в теорії адміністративного права, приділяється правоохоронній сфері (С. Г. Братель, С. К. Гречанюк, В. В. Зайченко, К. В. Калюга, В. В. Ковальська, А. В. Лаптева, В. Г. Лукашевич, М. О. Назаренко, Т. О. Пікуля, О. Ю. Салманова, В. І. Теремецький, В. Ю. Терехов, О. В. Узунова, А. І. Фаріон-Мельник, І. Л. Чуприкова, О. М. Яремко). Проте слід наголосити, що діяльність Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) в Україні в сучасній правовій науці не отримала комплексного висвітлення, натомість наявні лише поодинокі наукові праці. Наприклад, М. С. Моїсєєв обмежився лише визначенням місця ДБР у системі органів державної влади.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в наданні вичерпної характеристики місця ДБР у системі державних органів, досягнення якої вбачається неможливим без виконання таких *завдань*: визначення змісту категорій «державні органи» та «органи державної влади»; окреслення системи державних органів, а також з'ясування специфіки правоохоронних органів.

Наукова новизна дослідження

Уперше зроблено спробу окреслити місце ДБР у системі державних органів шляхом визначення особливостей його правового статусу.

Виклад основного матеріалу

Подібно різноманіттю суб'єктів, які реалізують функції держави [1], неоднозначним у юриспруденції залишається поняття «державні органи» в частині його співвідношення з поняттям «органи державної влади», адже їх однаково використовують у законодавстві. Наприклад, у Кодексі адміністративного судочинства України одночасно вживають терміни «державні органи» (ч. 6 ст. 18, ч. 1 ст. 53) та

«органи державної влади» (п. 7 ч. 1 ст. 4, ч. 4 ст. 55, ч. 8 ст. 251)¹, що стає приводом для наукової дискусії щодо співвідношення їхнього обсягу та пояснення нашої позиції, яка може потенційно вплинути на перебіг цього дослідження. На нашу думку, суттєвої відмінності між термінами немає, оскільки всі державні органи наділені владними повноваженнями, а отже, є органами державної влади. Питання може виникати лише щодо обсягу владних повноважень, наданих тому чи іншому державному органу. Проте нам близька позиція Л. Р. Наливайко, яка у своєму монографічному дослідженні доходить висновку, що терміни «державний орган» і «орган держави» є «синонімічними і вживаються в юридичній літературі для позначення одного і того ж явища» [2, с. 475]. Тому доцільно використовувати ці терміни як рівнозначні, тотожні.

Беручи до уваги те, що терміни «державні органи» та «органи державної влади» використовують як синонімічні, зазначимо, що в юриспруденції існує велика кількість дефініцій указаних понять як у довідкових, так і в наукових джерелах, а саме:

1) складовий елемент системи органів державної влади (апарату держави), представлений одноосібно чи колективно, якому держава делегувала повноваження в обсязі, достатньому для виконання поставлених перед ним завдань, і забезпечила необхідними матеріально-технічними ресурсами [3, с. 384; 4, с. 565];

2) структурно виокремлений, внутрішньо організований колектив державних службовців, які обіймають визначені законодавством посади, наділені відповідною компетенцією для виконання певних владно-управлінських функцій і завдань держави [5, с. 127];

3) організаційно відокремлена та відносно автономна складова державного апарату, представлена громадянином або їх групою, створена у встановленому законом порядку з метою виконання завдань і функцій держави шляхом реалізації наданих державно-владних повноважень, що втілюються у правових і організаційних формах [6, с. 243];

4) орган, пов'язаний із формуванням і реалізацією державно-управлінських впливів, який є одиничною структурою влади, формально створеною державою для здійснення закріплених за нею цілей і функцій [7, с. 73];

5) одиниця державного апарату, яка складається з однієї чи кількох осіб, з визначеним у законодавстві переліком повноважень в

¹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 17.10.2024).

обсязі, необхідному для виконання функцій держави в межах поставлених перед нею завдань [8, с. 90].

Всі наведені вище визначення хоча й відрізняються між собою порядком та кількістю характерних ознак поняття «державні органи», але при цьому не змінюють його сутність. Отже, державні органи (органи державної влади) характеризуються наявністю власних специфічних ознак, серед яких можна виокремити такі: сукупність державних органів утворюють апарат держави, тому кожен із них є одним з елементів цілісної системи державного апарату; вони створюються та діють на підставі відповідних нормативно-правових актів, в особі однієї людини (громадянина) чи групи громадян; кожна структурна одиниця (державний орган) наділений унікальними повноваженнями, що мають державно-владний характер; їх створено з метою виконання завдань і функцій держави в конкретних сферах. Зазначений перелік не є вичерпним і його можна розширити за умови проведення більш ґрунтовного дослідження змісту дефініції поняття «державні органи». Наприклад, О. Ю. Польський, досліджуючи організаційну структуру органів державної влади, виокремлює таку низку ознак: «наявність внутрішньої структури та відповідної ієрархічної системи, чітко визначеної законодавством; функціонування за принципом територіального розподілу влади; наявність у кожного територіального органу держави статусу юридичної особи, здатної бути самостійним і відповідальним суб'єктом правових відносин; виконання всіх завдань державних органів на місцях; уповноваженими на те фізичними особами – державними службовцями» [9, с. 258]. Отже, державні органи є частиною розгалуженої системи апарату держави, що свідчить про існування їх множинності та, відповідно, необхідність їх упорядкування.

Ідея про систематизацію державних органів сягає корінням теорії поділу влади на три гілки, що належить Шарлю Луї де Монтеск'є [10, с. 113], хоча подібні погляди можна знайти й у праці Джона Локка під назвою «Два трактати про правління» [11, с. 63–64]. Згідно із цією теорією влада в державі поділяється на три окремі та незалежні гілки: законодавчу, виконавчу та судову, а також представлена різними органами. Однак незалежність цих органів не означає їхню повну відокремленість, навпаки, як слушно зауважує В. Ф. Погорілко, «без тісної і всебічної взаємодії гілок влади неможливе не лише формування, але й функціонування органів державної влади» [12, с. 87], адже вони як докорінно відмінні за своєю специфікою врівноважують один одного. А. В. Пехник акцентує увагу на тому, що поділ влади – необхідна передумова торжества ідей верховенства права і правового закону, зміцнення заснованої на них законності, захисту прав і свобод людини і громадянина [13, с. 38]. Важливим елементом

співіснування трьох незалежних гілок влади є взаємний контроль, який здійснюється з метою запобігання перевищення повноважень однієї влади щодо іншої [14, с. 73], забезпечуючи втілення системи стримувань та противаг.

Теорія про поділ влади на три гілки знайшла втілення в системах державних апаратів різних країн, зокрема й в Україні, де вона була трансформована в принцип, закріплений у ст. 6 Основного Закону, згідно з яким державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову та представлена відповідними державними органами¹.

Органом законодавчої влади є Верховна Рада України, яка уповноважена: ухвалювати закони, затверджувати інші нормативно-правові акти та вносити зміни до них; призначати референдум і вибори Президента України; ініціювати процедуру імпичменту; здійснювати контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України тощо (ст. 85 Конституції України²). Судова гілка влади представлена системою національних судів, які мають монопольне право на здійснення правосуддя (ст. 124 Конституції України³) – «особливого виду державної діяльності, яку проводить суд шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях адміністративних, кримінальних, цивільних та господарських справ» [14, с. 73]. Порівняно з указаними галузями, суттєво відрізняється виконавча гілка влади, до якої належить Кабінет Міністрів України та інші органи виконавчої влади. Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади, що реалізує державну політику у найважливіших соціальних сферах. Тому до його складу входить низка міністерств і відомств, які опікуються питаннями в абсолютній більшості різних сферах діяльності, зокрема правоохоронній. Під останньою необхідно розуміти «безперервну, узгоджену діяльність державних і недержавних органів і організацій, спрямовану на створення максимально сприятливих умов для безперешкодної реалізації правових норм, суб'єктивних прав і свобод, профілактику та виявлення правопорушень з метою попередження, припинення, ліквідації їх наслідків, поновлення прав, відшкодування збитків, покарання винних» [15, с. 128]. Вказаний вид діяльності здійснюють спеціально створені правоохоронні органи, основне завдання яких полягає в забезпеченні законності та правопорядку [16], а також охороні прав, свобод та інтересів громадян.

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 17.10.2024).

² Там само.

³ Там само.

Щодо змісту поняття «правоохоронні органи», то в абз. 1 п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» законодавець обмежився лише таким їхнім переліком: «органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції»¹. Вважаємо, що відсутність закріплення в чинному законодавстві дефініції поняття «правоохоронний орган» і невичерпний їхній перелік, наданий законодавцем, стали передумовою для дискусій серед учених у галузі права щодо змісту вказаного поняття. Слід зауважити, що в сучасній юриспруденції існують як моністичні, так і дуалістичні підходи щодо визначення змісту категорії «правоохоронні органи». Прикладом першої може бути визначення, запропоноване А. І. Фаріон-Мельник та О. М. Яремко: «Правоохоронні органи – це органи державної влади, за функціональним критерієм спрямовані на факове здійснення правоохоронної діяльності з метою забезпечення верховенства права і правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань» [17, с. 69]. Проте нам імпонує саме дуалістичний підхід, адже він дозволяє розглянути цю юридичну категорію під різними кутами, залежно від визначення обсягу категорії правоохоронної діяльності та/або правоохоронної функції держави. Сутність дуалістичного підходу полягає в тому, що правоохоронні органи поділяють на дві групи залежно від пріоритетних повноважень у забезпеченні законності та правопорядку на території країни, які можуть бути опосередкованими та основними [18, с. 420]. Так, у широкому розумінні під правоохоронними органами розуміють всі державні органи, наділені широким спектром повноважень, зокрема у правоохоронній сфері (суд, прокуратура, правоохоронні органи) [19, с. 64], а у вузькому – ті, що створені з метою протидії злочинності (Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Національне антикорупційне бюро, Національна поліція тощо) [20, с. 79].

До правоохоронних органів як у широкому, так і у вузькому розуміннях необхідно відносити і ДБР, адже на цьому прямо наголошено

¹ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 17.10.2024).

в ст. 1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»¹. Про належність ДБР до правоохоронних органів також свідчать завдання, які вирішує цей орган, що переважно стосуються запобігання кримінальним правопорушенням і військовим злочинам, віднесеним до його підслідності згідно з приписами кримінального процесуального законодавства, а також їх виявлення та припинення (ст. 5 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»², ч. 4 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України³). Слід погодитись із М. С. Моїсеєвим щодо того, що віднесення ДБР до суб'єктів, які лише реалізують окремі правоохоронні функції, є помилковим, а отже, ДБР є правоохоронним органом України [21, с. 60].

Висновки

Місце Державного бюро розслідувань у системі державних органів України вбачається можливим розкрити через його правовий статус як:

- центрального органу виконавчої влади, про що свідчить специфіка його діяльності, оскільки він був утворений зі спеціальною метою – запобігання та протидії злочинам, учиненим особливими категоріями суб'єктів, а також військовим злочинам, що за своїм змістом узгоджується з правоохоронною функцією держави та не має нічого спільного ані з законодавчою, ані з судовою діяльністю;
- правоохоронного органу з огляду на те, що його основним і, по суті, єдиним завданням є протидія кримінальним правопорушенням, які віднесено до його компетенції;
- державного органу зі спеціальним статусом, про що свідчать його завдання, повноваження і той факт, що бюро здійснює свою діяльність самостійно та незалежно від інших органів виконавчої влади в організаційно-функціональному аспекті.

Безсумнівно, вагому роль у визначенні ДБР у системі державних органів має його незалежність, оскільки буквально визначає конкретне місце в ієрархії органів державної влади та впливає як на формування його компетенції, так і на реалізацію його повноважень. Тому не дивно, що незалежність – одна з головних ознак діяльності ДБР – була закріплена як засада організації та діяльності вказаного органу. Поряд з незалежністю в Законі України «Про Державне бюро

¹ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення: 17.10.2024).

² Там само.

³ Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 17.10.2024).

розслідувань» закріплено й інші принципи його роботи, зокрема принцип законності (п. 2 ч. 1 ст. 3), від якості реалізації якого залежить ефективність роботи зазначеного органу, а тому в перспективі необхідно продовжувати наукові пошуки в розрізі значення законності в діяльності ДБР.

Список бібліографічних посилань: **1.** Teremetskiy V., Hrechaniyuk S., Nalyvaiko L., Terekhov V., Salmanova O., Chuprikova I., Nazarenko M. State Policy of Ukraine in Terms of Implementing Law Enforcement Function of the Country in the Taxation Sphere. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2021. Vol. 24, Iss. 1. URL: <https://www.abacademies.org/articles/state-policy-of-ukraine-in-terms-of-implementing-law-enforcement-function-of-the-country-in-the-taxation-sphere.pdf> (дата звернення: 17.10.2024). **2.** Наливайко А. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель. Харків : Право, 2009. 596 с. **3.** Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О. В. Петришин (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. 952 с. **4.** Шемшученко Ю. С. Великий енциклопедичний юридичний словник. Київ : Юрид. думка, 2007. 990 с. **5.** Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, А. В. Авраменко та ін. ; за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с. **6.** Сухорукова А. Л. Трансформація сучасного поняття «державні органи влади». *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2008. Вип. 13. С. 238–243. **7.** Вагонова О. Г., Горпинич О. В., Чернобаєв В. В. Організація діяльності органів державної влади : навч. посіб. Дніпро : НТУ «ДП», 2019. 77 с. **8.** Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с. **9.** Польський О. Ю. Організаційна структура державних органів виконавчої влади (на прикладі Національної поліції України). *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2 (14). С. 257–266. **10.** Суботін В. М., Філонов О. В., Князькова Л. М., Тодоров І. Я. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : Знання, 2005. 327 с. **11.** Філософія права : підручник / О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань, С. І. Максимов та ін. ; за заг. ред. О. Г. Данильяна. Харків : Право, 2009. 208 с. **12.** Погорілко В. Ф., Шемшученко Ю. С., Євдокимова В. О. Конституція незалежної України. Київ, 2000. 428 с. **13.** Пехник А. В. Розподіл влади: сучасний погляд. *Актуальні проблеми політики*. 2017. Вип. 60. С. 37–49. **14.** Лебедева В. В., Граціотова Г. О. Поняття, ознаки, види органів держави та форми державного правління. *Економіка: реалії часу*. 2021. № 5 (57). С. 71–80. DOI: <https://doi.org/10.15276/ETR.05.2021.9>. **15.** Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 422 с. **16.** Lukashevych V., Deev V., Kaliuga V., Uzunova K., Rud O. Modern Law Enforcement Agencies of Ukraine: Reform Problems and Development Prospects. *Revista Género E Interdisciplinaridade*. 2020. Vol. 1,

№. 1. Рр. 22–40. DOI: <https://doi.org/10.51249/gei.v1i01.22>. **17.** Фаріон-Мельник А. І., Яремко О. М. Правоохоронні органи: питання термінології та системи. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. Вип. 2. С. 65–70. DOI: <https://doi.org/10.35774/app2020.02.065>. **18.** Зайченко В. В., Лаптева А. В. Роль і місце правоохоронних органів у правовій державі. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2013. Вип. 23. С. 419–424. **19.** Братель С. Г. Функції правоохоронної сфери. *Право і суспільство*. 2015. № 4. С. 63–66. **20.** 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. **21.** Моїсєєв М. С. Місце Державного бюро розслідувань України у системі державних органів. *Правові горизонти*. 2018. Вип. 10 (23). С. 55–60. DOI: <https://doi.org/10.21272/legalhorizons.2018.i10.p55>.

Надійшла до редколегії 21.10.2024

Прийнята до опублікування 01.12.2024



Makarenko M. M. The place of the State Bureau of Investigation in the system of state law enforcement agencies of Ukraine

The article describes the place of the State Bureau of Investigation in the system of state bodies of Ukraine, in particular, the content of the categories “state bodies” and “public authorities” is defined, the system of state bodies is outlined, and the specifics of law enforcement agencies are clarified. It is noted that state bodies (public authorities) are characterised by their own specific features, among which the following are distinguished: a set of state bodies form the apparatus of the State, and therefore each of them is one of the elements of the integral system of the State apparatus; they are created and operate on the basis of relevant regulations, in the person of one person (citizen) or a group of citizens; each structural unit (state body) is endowed with unique powers of state power; they are created with the aim of performing tasks and It is also emphasised that the State Bureau of Investigation is a law enforcement agency.

Therefore, the place of the State Bureau of Investigation in the system of state bodies is determined by its legal status as a central executive body, as evidenced by the specifics of its activities, since it was established for the special purpose of preventing and combating crimes committed by special categories of subjects, as well as war crimes, which is consistent with the law enforcement function of the state and has nothing to do with either legislative or judicial activities; as a law enforcement agency in view of the fact that its main and, in fact, the only task is to counteract criminal offences within its competence; as a state body with a special status, as evidenced by its tasks, powers and the fact that it carries out its activities independently and independently of other executive authorities in the organisational and functional aspect.

Keywords: State Bureau of Investigation, law enforcement agencies, state bodies, public authorities, central executive body, special status.

