

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ УКРАЇНИ

Моїсєєв М. С.,
*здобувач кафедри адміністративного, господарського
права та фінансово-економічної безпеки
Сумського державного університету*

Статтю присвячено визначенню специфіки адміністративно-правового регулювання статусу та діяльності Державного бюро розслідувань України як правоохоронного органу держави. Визначено основні джерела адміністративно-правового регулювання статусу та діяльності Державного бюро розслідувань України та детально розглянуто норми деяких із них.

Статья посвящена определению специфики административно-правового регулирования статуса и деятельности Государственного бюро расследований Украины как правоохранительного органа государства. Определены основные источники административно-правового регулирования статуса и деятельности Государственного бюро расследований Украины и подробно рассмотрены нормы некоторых из них.

The article is devoted to the definition of the specifics of the administrative and legal regulation of the status and activities of the State Investigation Bureau of Ukraine as a law enforcement agency of the state. The main sources of administrative and legal regulation of the status and activities of the State Bureau of Investigations of Ukraine are determined and the norms of some of them are considered in detail.

Ключові слова: Державне бюро розслідувань, правоохоронний орган, правове регулювання, адміністративно-правове регулювання.

Постановка проблеми. Діяльність будь-якого правоохоронного органу складно уявити без належного правового регулювання. При цьому Державне бюро розслідувань (далі – ДБР) не є винятком. Більше того **актуальність дослідження** питання правового регулювання діяльності зазначеного правоохоронного органу зумовлена тим, що ДБР є принципово новим суб'єктом у системі державних органів України, тому правове регулювання його статусу та діяльності перебуває на стадії свого становлення. Зважаючи на це, з'ясування специфіки правового регулювання органів ДБР дозволить визначити прогалини такого регулювання та спрямувати діяльність законодавця у потрібному напрямі.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Загалом, окремі аспекти створення та діяльності ДБР досліджували такі науковці, як О.Р. Звоненко, І.В. Цюприк, Є.Д. Скулиш, О.В. Ільченко, однак адміністративно-правове регулювання діяльності ДБР залишилося поза увагою науковців.

Метою статті є визначення специфіки адміністративно-правового регулювання діяльності ДБР України.

Однак перш ніж перейти до з'ясування суті правового регулювання безпосередньо ДБР слід звернути увагу на сутність таких понять, як «правове регулювання» та «адміністративно-правове регулювання».

Відповідно до «Великого юридичного словника», правове регулювання – це процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм; ґрунтується на предметі і методі правового регулювання [1, с. 524].

Ю.В. Кривицький визначає правове регулювання як форму, складник правового впливу, яке фактично визнається явищем, що охоплює всі можливі форми взаємодії права та соціальної дійсності [2, с. 75].

Серед видів правового регулювання О. Ф. Скаун виділяє законодавче регулювання (повне, яке виключає будь-яке підзаконне регулювання та основне, відправне, що передбачає його конкретизацію підзаконним регулюванням державних органів чи об'єднань громадян) та підзаконне нормативне регулювання, що здійснюється правовими нормами, закріпленими в підзаконних нормативно-правових актах держави й актах об'єднань громадян [3, с. 264].

У свою чергу, адміністративно-правове регулювання І.Б. Тащишин визначає як цілеспрямований, організуючий і регулятивний вплив держави через систему органів та посадових осіб на про-

цеси, які відбуваються в суспільстві [4, с. 39]. Заслугує на увагу також визначення, запропоноване І.М. Шопіною, яка під адміністративно-правовим регулюванням розуміє адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які у сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання [5, с. 55].

Представником більш широкого підходу до розуміння поняття «адміністративно-правове регулювання» є О.М. Даценко, який зазначає, що зазначену дефініцію варто розглядати більш широко, з позиції стабільних, незмінних, постійно повторюваних ознак адміністративно-правового регулювання. До них науковець відносить упорядкування суспільних відносин нормами адміністративного права, виникнення в результаті державно-управлінської діяльності, з обов'язковою участю виконавчо-розпорядчого органу держави, з метою забезпечення інтересів особи і держави. У загальному розумінні О.М. Даценко визначає адміністративно-правове регулювання як упорядкування суспільних відносин нормами адміністративного права у сфері державно-управлінської діяльності в інтересах особи і держави [6, с. 75].

Якщо розглядати адміністративно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів, то слід звернути увагу на позицію А.П. Головіна, який, розглядаючи адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки, визначив його як механізм імперативно-нормативного впорядкування організації й функціонування її підрозділів та об'єктів управління з метою формування стійкого правового порядку та забезпечення громадської безпеки. Головним призначенням адміністративно-правового регулювання діяльності міліції громадської безпеки науковець визначає спонукання відповідних суб'єктів права діяти самостійно та здійснювати свої права й виконувати обов'язки в межах установлених режимів забезпечення стабільності функціонування [7, с. 70–71]. Із зазначеним складно не погодитися, оскільки кінцевою метою адміністративно-правового регулювання діяльності будь-якого державного органу є створення належних умов для неупередженого виконання покладених на нього національним законодавством завдань, те саме стосується органів ДБР.

О.І. Нікітенко слушно звертає увагу на те, що акти, які є джерелами правового регулювання правоохоронних органів, можна класифікувати так: 1) Конституція України; 2) міжнародні акти та міждержавні угоди, учасницею яких є Україна; 3) закони, України; 4) постанови Верховної Ради України та укази Президента України, які стосуються організації діяльності правоохоронних органів; 5) постанови Кабінету Міністрів України, які стосуються організації діяльності правоохоронних органів; 6) акти власне правоохоронних органів України [8, с. 58–59].

Очевидно, що серед актів, які є джерелами правового регулювання діяльності ДБР, найвища юридична сила належить Конституції України, яка закріплює основоположні принципи діяльності органів ДБР. Відповідно до п. 14 ст. 92 Конституції України, діяльність органів досудового розслідування визначається лише законами України [9].

Загалом, у науковій доктрині існують різні підходи до визначення поняття закону або ж нормативно-правового акту. Так, В. Косович пропонує під нормативно-правовим актом розуміти офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим на це державним суб'єктом нормотворення у визначених законом формі і порядку встановлює, змінює чи скасовує формальнообов'язкові правила поведінки певного нормативно визначеного кола неперсоніфікованих суб'єктів, на яких він учиняє прямий безпосередній регулятивний вплив та розрахований на невизначену кількість реалізацій чи застосувань [10, с. 280]. Порівняно із вказаною дефініцією М.В. Цвік та О.В. Петришин визначають нормативно-правовий акт досить вузько, зокрема як акт вищої юридичної сили, прийнятий в особливому порядку парламентом або безпосередньо народом, який визначає відправні засади правового регулювання суспільних відносин [11, с. 282].

Слід зазначити, що положення п. 14 ст. 92 Конституції України знайшли своє відображення в багатьох законодавчих актах. Зокрема в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року закріплено, що ДБР є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність із метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції [12].

Іншим нормативно-правовим актом, який є джерелом правового регулювання діяльності ДБР, є Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року [13]. Однак зазначений акт прямо не вказує на те, що ДБР є правоохоронним органом. Так, у ч. 1 ст. 2 зазначеного нормативно-правового акту законодавець закріпив перелік правоохоронних органів, однак органи ДБР у вказаному переліку відсутні. Але водночас визначений перелік правоохоронних органів не є виключним, оскільки є вказівка на «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції». Беручи до уваги те, що за Законом України «Про Державне бюро розслідувань» ДБР здійснює правоохоронну діяльність, ми можемо зробити висновок про те, що норми Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» поширюють свою

дію на співробітників ДБР та близьких родичів. Більше того в ст. 4 вказаного Закону до актів, які є правовою основою захисту працівників суду і правоохоронних органів та близьких родичів, належить Закон України «Про Державне бюро розслідувань».

Закон України «Про державний захист працівників судових і правоохоронних органів» визначає спеціальні заходи забезпечення безпеки, органи та посадових осіб, які забезпечують безпеку відповідних суб'єктів, а також відповідальність за невиконання обов'язків передбачених цим законом. Відповідно до норм згаданого нормативно-правового акту, рішення про вжиття спеціальних заходів забезпечення безпеки щодо службовців ДБР та близьких родичів приймає Директор Державного бюро розслідувань та його заступники.

На службовців ДБР також поширюють свою дію норми Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року та Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, якими визначено загальні засади діяльності, статус державних службовців, які працюють у державних органах та апараті, а також обмеження, які на них поширюються з метою належного виконання покладених на них службових обов'язків.

У зв'язку з набуттям чинності Законом України «Про Державне бюро розслідувань», було внесено зміни також до Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» від 1 грудня 1994 року, тому суспільні відносини, які виникають у зв'язку із завданням органами та посадовими особами ДБР шкоди правам, свободам та інтересам громадян, урегульовуються нормами вказаного нормативно-правового акту.

Не менш важливим джерелом адміністративно-правового регулювання діяльності ДБР є Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року, яким визначено підрозділи ДБР, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, а також права, обов'язки співробітників оперативно-розшукових підрозділів правоохоронних органів України, основні засади взаємодії між ними. У свою чергу, ст. 216 КПК України визначає підслідність органів досудового розслідування, зокрема ДБР.

Зважаючи на те, що нами вже було згадано про міжнародні акти як джерела правового регулювання діяльності правоохоронних органів України, зокрема ДБР, не можна не звернути увагу на Конвенцію ООН проти корупції. Важливість вказаного міжнародного акту полягає в тому, що ним закріплено обов'язок кожної держави-учасниці конвенції забезпечити згідно із фундаментальними принципами своєї правової системи існування органу або органів залежно від обставин, які запобігають корупції, такими засобами, як упровадження політики, про яку йдеться у ст. 5 цієї Конвенції, та здійснення загального контролю та координації впровадження цієї політики; підвищення рівня та поширення знань про запобігання корупції (за необхідності) [14]. Одним із таких органів є саме ДБР. А тому можемо стверджувати, що положення вказаного міжнародного документа фактично є правовою основою створення та майбутньої діяльності органів ДБР.

Крім законодавчих та міжнародних актів, слід звернути увагу на досить великий за обсягом перелік підзаконних актів, які є джерелами правового регулювання діяльності правоохоронних органів України, зокрема ДБР.

В.М. Хропанюк під підзаконними нормативними актами розуміє правотворчі акти компетентних органів, які засновані на законі і не суперечать йому, наділені меншою юридичною силою, ніж закони, вони базуються на юридичній силі законів та не можуть протистояти йому [15, с. 244].

За О.О. Дмитрик, важливість існування підзаконних актів підтверджується таким: по-перше, законодавець не має можливості передбачити і регламентувати всю сукупність різних залежних від умов виникнення і часу фінансових відносин, які цього потребують; по-друге, підзаконні акти здатні значно оперативніше, ніж закони, реагувати на зміни в об'єкті правового регулювання, що є дуже важливим в умовах реформування й удосконалення діяльності правоохоронних органів України; по-третє, спроба обійтися у правовому регулюванні без підзаконних актів спричинила б не лише надмірне навантаження на законодавчі органи й уповільнення темпів розроблення, обговорення та прийняття законодавчих актів, а й негативно вплинула б на саму якість таких актів; по-четверте, виконавча влада за відсутності нормотворчих повноважень просто не зможе функціонувати [16, с. 157].

Говорячи про підзаконні акти як джерела правового регулювання діяльності саме ДБР, пропонуємо зупинити увагу на постанові Кабінету Міністрів України «Про утворення Державного бюро розслідувань» № 127 від 29 лютого 2016 року [17], відповідно до якої одразу вносилися зміни у інший підзаконний акт, зокрема постанову Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 442 від 10 вересня 2014 року, де до переліку центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо та через відповідних членів Кабінету Міністрів України, додано ДБР.

Окрім зазначених актів, постановою Кабінету міністрів України від 20 грудня 2017 року закріплено типовий порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Державному бюро розслідувань. Указаним порядком передбачено загальну процедуру проведення відкритого

конкурсу на заміщення посад у центральному апараті ДБР та його територіальних органах, на основі якого Директор ДБР затверджує порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади в бюро, крім посад, визначених ч. 1 ст. ст. 10, 13 і 24 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [18].

Якщо говорити про підзаконні акти, ухвалені посадовими особами ДБР, то слід зазначити, що сьогодні є лише Регламент реалізації повноважень директора Державного бюро розслідувань від 2 березня 2018 року та Порядок проведення конкурсу для призначення на посади у Державному бюро розслідувань від 14 лютого 2018 року.

Висновки. Таким чином, адміністративно-правове регулювання діяльності ДБР перебуває на стадії свого становлення, що підтверджується незначною кількістю існуючих сьогодні законодавчих та підзаконних актів, які присвячені питанням організації ДБР, а не врегулюванню напрямів його діяльності. Частково це пояснюється тим, що воно ще не виконує покладені на нього завдання повноцінно. Водночас це зумовлює не врегульованість низки інших питань діяльності ДБР, зокрема відсутні підзаконні акти – адміністративні угоди щодо взаємодії ДБР з іншими правоохоронними органами. Зважаючи на таке, розробка підзаконних актів, які будуть регламентувати діяльність органів ДБР, має стати пріоритетною.

Література:

1. Большой юридический словарь; под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крупских. Москва: Инфра-М, 1999. 529 с.
2. Кривицький Ю.В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права. Часопис Київського університету права. 2009. № 4. С. 74–79.
3. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
4. Тацишин І.Б. Адміністративно-правове забезпечення інформаційних відносин в галузі реклами: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Львівський держ. ун-т внутрішніх справ. Львів, 2009. 198 с.
5. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2012. 514 с.
6. Даценко О.М. Адміністративно-правове регулювання нафтогазового комплексу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 217 с.
7. Головін А.П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 176 с.
8. Нікітенко О.І. Основні акти регулювання діяльності правоохоронних органів із забезпечення внутрішньої безпеки держави. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Вип. 32. Т. 3. С. 56–59.
9. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141.
10. Косович В. До визначення поняття «нормативно-правовий акт»: практична необхідність і теоретична можливість уточнення. Право України. 2012. № 9. С. 274–280.
11. Загальна теорія держави й права: підручник / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.]; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
12. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 р. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 6. Ст. 65.
13. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 11. Ст. 50.
14. Конвенція ООН проти корупції: міжнародний документ від 31.10.2003 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_c16.
15. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Москва. 1995. 375 с.
16. Дмитрик О.О. Співвідношення закону і підзаконних нормативно-правових актів при регулюванні фінансових відносин. Проблеми законності: зб. наук. пр. Харків. 2014. Вип. 125. С. 152–159.
17. Про утворення Державного бюро розслідувань: постанова Кабінету міністрів України № 127 від 29.02.2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show127-2016-p>.
18. Про затвердження типового порядку проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Державному бюро розслідувань: постанова Кабінету міністрів України № 1069 від 20.12.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1069-2017-p>.