


УДК 342.951

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2024.1.10>

Анатолій Трохимович Комзюк,

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра адміністративного права та процесу (професор);

 <https://orcid.org/0000-0002-7377-9241>,
e-mail: komzukat@ukr.net;

Євгенія Анатоліївна Липій,

кандидат юридичних наук,
Полтавський державний аграрний університет,
кафедра підприємництва і права (доцент);

 <https://orcid.org/0000-0001-9952-838X>,
e-mail: komzuka.ea@ukr.net

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОВІДНОСИНИ ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

Визначено сутність, особливості та види адміністративно-правових відносин, учасниками яких є органи Державного бюро розслідувань. Надано загальну характеристику адміністративно-правових відносин, які виокремлюються з їх загальної сукупності завдяки особливостям сфери виникнення, колу учасників (суб'єктів) і змісту. Розглянуто особливості статусу Державного бюро розслідувань як правоохоронного органу. Визначено й охарактеризовано види адміністративних правовідносин, учасниками яких можуть бути органи Державного бюро розслідувань. Наголошено, що переважно йдеться про внутрішньоорганізаційні відносини в цих органах, хоча вони можуть брати участь і в деяких відносинах публічного управління. Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення правових засад адміністративних правовідносин за участю органів Державного бюро розслідувань.

Ключові слова: правовідносини, адміністративні правовідносини, виконавча влада, публічне управління, суб'єкти, Державне бюро розслідувань, внутрішньоорганізаційні відносини.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Побудова правової держави в Україні, її намагання посісти гідне місце серед демократичних держав світу, зокрема стати повноправним членом ЄС, поставили на порядок денний низку актуальних завдань як політичного, так і державно-правового характеру. Особлива увага приділяється створенню ефективної системи протидії особливо тяжким злочинам, зокрема тим, суб'єктами яких є правоохоронці,

судді та державні службовці високого рангу (так звана білокомірцева злочинність), і покладається це насамперед на державний правоохоронний орган зі спеціальним статусом – Державне бюро розслідувань (далі – ДБР). Звісно, діяльність цього органу врегульовано переважно законодавством кримінально-правового характеру, проте його органи можуть бути також суб'єктами адміністративно-правових відносин, які виникають у зв'язку з управлінням їх діяльністю, завдяки чому створюються відповідні умови для здійснення ними своїх завдань і функцій.

Стан дослідження проблеми

У вітчизняній юридичній літературі основна увага приділяється проблемам здійснення підрозділами ДБР кримінальних проваджень, а питання адміністративно-правового регулювання їхньої діяльності ще не отримали належного висвітлення. Загальним проблемам цього регулювання присвячено праці В. Б. Авер'янова, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янця, Р. С. Мельника, О. Ю. Салманової, О. І. Харитонової та інших вчених. Водночас потребують поглибленого дослідження особливості адміністративно-правових відносин за участю органів ДБР.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є визначення сутності та особливостей адміністративно-правових відносин, учасниками яких є органи ДБР. *Задля* досягнення мети дослідження необхідно вирішити такі *завдання*: визначити поняття, особливості та види адміністративно-правових відносин, учасниками яких є органи ДБР, їх характеристику, а також сформулювати пропозиції та рекомендації щодо розвитку й удосконалення правових засад цих відносин.

Наукова новизна дослідження

Управлінські та внутрішньоорганізаційні відносини за участю органів ДБР охарактеризовано як складову предмета адміністративного права, виокремлено види та особливості таких відносин.

Виклад основного матеріалу

Категорія правовідносин є однією з центральних не лише в адміністративному праві, а й в інших галузевих правових науках та й загалом у правовій теорії. У найбільш загальному значенні правовідносини розуміють як врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких є носіями суб'єктивних прав і обов'язків [1]. Правовідносини розглядають і як засіб правового регулювання суспільних відносин, і як його результат, оскільки змістом цього регулювання є перетворення нормативності права на урегульованість суспільних відносин, завдяки чому вони і стають правовідносинами, і саме в цьому проявляється основне призначення права. Зазначене

повною мірою стосується також адміністративно-правових відносин, які виокремлюються з їх загальної сукупності завдяки особливостям сфери їх виникнення, колу учасників (суб'єктів) та змісту, тобто характеру та видам суб'єктивних прав і обов'язків, які в них реалізуються. Щоб повніше охарактеризувати адміністративні правовідносини, учасниками яких є органи ДБР, необхідно детальніше зупинитися на деяких загальних питаннях теорії цих відносин.

Передусім варто мати на увазі, що зазначені відносини мають особливу сферу формування та розвитку, а саме публічне управління (останнім часом деякими адміністративістами обґрунтовується доцільність заміни його поняттям «публічне адміністрування», проте цей термін сьогодні використовується лише на теоретичному рівні, в адміністративному законодавстві він практично не вживається. До того ж використання терміна «публічне адміністрування» не дає жодних переваг, якщо порівнювати з терміном «публічне управління», оскільки має негативні конотації, адже традиційно визнавався бюрократичним, командним типом управління, який в умовах демократизації, лібералізації, гуманізації публічної влади дуже мало підходить для позначення сфери виконавчої діяльності держави [2].

У юридичній літературі також приділяється багато уваги характеристиці саме публічного управління як однієї з форм реалізації публічної влади [3; 4]. І такий підхід заслуговує на всебічну підтримку. Це має першочергове значення для розуміння предмета адміністративного права, адже його завжди пов'язували з відносинами щодо організації та здійснення виконавчої влади, які й уособлюють це управління, проте останнім часом є також намагання згрупувати зазначені відносини дещо іншим чином, хоча і в цих випадках серцевиною предмета адміністративно-правового регулювання називають відносини щодо управління різними сферами життєдіяльності держави та суспільства. Якщо визначати публічне управління зі змістовного боку, то воно є підзаконною, такою, що організує, юридично-владною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, пов'язаною з виконанням Конституції та законів України, що здійснюється за допомогою різноманітних засобів (інструментів) і має на меті задоволення публічного інтересу, яким визнається сукупність певних потреб (цінностей) особи чи суспільства, спрямованих на забезпечення та захист прав і свобод людини в діяльності публічної адміністрації [5].

Ключовими для розуміння сутності публічного управління є категорії його суб'єктів та об'єктів (персоналізованих), оскільки саме вони й реалізують суб'єктивні права та обов'язки, виступаючи водночас суб'єктами адміністративних правовідносин. Суб'єктом цих правовідносин визнається учасник суспільних відносин, який адміністративно-правовою нормою наділений певним колом прав і обов'язків.

Суб'єктами адміністративно-правових відносин можуть бути як фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), так і юридичні особи (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації незалежно від форм власності, громадські об'єднання) [6, с. 129–130]. Водночас нагадаємо, що однією з головних особливостей цих відносин є обов'язкова участь у них спеціальних суб'єктів (органів державної влади) або їх представників, наділених державно-владними повноваженнями [6, с. 128]. Зважаючи на це, цих суб'єктів цілком логічно можна назвати провідними.

Щодо співвідношення суб'єктів публічного управління та суб'єктів адміністративних правовідносин варто також мати на увазі, що публічне управління є виключно зовнішньо орієнтованою діяльністю, відносини щодо внутрішньої організації певних органів ним не визнаються. Адміністративними ж правовідносинами є й внутрішньоорганізаційні (внутрішньосистемні, внутрішньоуправлінські) відносини в будь-яких державних органах. Ці відносини більшістю науковців визнаються окремою складовою предмета адміністративного права [6, с. 62–63; 7, с. 23–24]. Їх видами щодо судових органів, наприклад, називають відносини кадрового забезпечення; державно-службові; контрольні; охоронні; щодо розгляду звернень громадян; інші (статистика, діловодство, архівна справа) [8, с. 33]. Погоджуючись в цілому з такою думкою, все ж відносини кадрового забезпечення та державно-службові доцільніше об'єднати в одну групу, а відносини щодо розгляду звернень громадян можуть бути і зовнішніми. Більшість із наведених відносин властиві і для інших державних органів, враховуючи ДБР. Проте для останнього навряд чи можна виокремити як вид охоронні відносини, натомість до них варто додати відносини щодо побудови організаційної структури або відносини щодо створення, реорганізації та ліквідації структурних підрозділів [9].

Отже, провідне місце серед суб'єктів адміністративних правовідносин посідають органи державної влади, до яких відповідно до законодавства належить ДБР¹. Водночас зазначені органи мають відмінний адміністративно-правовий статус, оскільки їх участь у публічному управлінні значно різниться. Як зазначалося, публічне управління є формою здійснення публічної влади, яку реалізують переважно органи виконавчої влади. Тобто суб'єктів адміністративних правовідносин, що є державними органами, доцільно поділити на дві групи: органи виконавчої влади та всі інші органи. До останніх належать органи законодавчої та судової влади, а також державні

¹ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення: 15.01.2024).

органи, не віднесені до жодної з гілок влади. Такими є й органи ДБР, хоча щодо їхнього статусу виникають певні питання.

Щодо існування державних органів поза межами визначених Конституцією України гілок влади варто висловити деякі загальні міркування. Відомо, що таких органів стає дедалі більше, зараз їх нараховується близько 15, враховуючи ДБР. Отже, постає питання щодо послідовності втілення принципу поділу влади у практиці державотворення. В. В. Костицький, один із співавторів проекту Конституції України, визнає, що при її розробці були допущені певні методологічні помилки в питаннях поділу державної влади. Недоопрацьованість моделі конституційного механізму влади стала однією з причин політичних протистоянь та збоїв у роботі державного апарату: принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову зараз не охоплює всіх функціональних гілок державного механізму [10]. Із цим важко не погодитись, адже складається ситуація, ніби визначені Конституцією України гілки влади не здатні забезпечити повною мірою реалізацію всіх функцій держави та існує потреба у формуванні якоїсь додаткової гілки влади, чого, звісно, бути не може. Водночас у ст. 2 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р., наприклад, у визначенні державної посадової особи йдеться про будь-яку особу, яка обіймає посаду в законодавчому, виконавчому, адміністративному або судовому органі¹, хоча незрозуміло, чим адміністративний орган відрізняється від виконавчого.

Тут необхідно згадати позицію В. Б. Авер'янова, який наголошував, що державна влада є явищем цілісним, поділяється не сама влада, а функціонально-структурний механізм її здійснення; конституційний принцип поділу влади є теоретичною константою, яка дає змогу певним чином будувати державний механізм та організувати його функціонування [11, с. 17]. Інакше кажучи, органи, що перебувають поза межами визначених Конституцією України гілок влади, лише структурно не є їх складовими, хоча це не означає, що вони не беруть участі у виконанні функцій державної влади.

Нагадаємо, що під час ухвалення Закону України «Про Державне бюро розслідувань» щодо його місця в системі державних органів виникла дискусія. Так, у проекті і початковій його редакції ДБР іменувалось центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції; визнавався спеціальний статус ДБР, зумовлений особливим

¹ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : від 31.10.2003 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16 (дата звернення: 15.01.2024).

порядком визначення його загальної структури, фінансування та організаційного забезпечення діяльності¹. Головне юридичне управління Верховної Ради України стосовно цього зауважувало, що під державними органами, які мають спеціальний статус, зазвичай розуміють прямо чи опосередковано названі в Конституції України органи, не віднесені до жодної з гілок єдиної державної влади². Проте, не вдаючись до глибокого аналізу цього питання, зазначимо, що згаданий Головним юридичним управлінням Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» у ст. 24 встановлює дещо відмінні положення щодо центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, зокрема у ст. 17 передбачено можливість утворення таких органів як бюро, якщо більшість його функцій становлять функції з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень, а у ч. 4 ст. 24 йдеться про Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України та інші подібні органи, утворені Кабінетом Міністрів України³. Варто також додати, що до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом віднесено Національне антикорупційне бюро України, аналіз завдань, функцій та повноважень якого, гарантій його діяльності, визначених Законом України від 14 жовтня 2014 р.,⁴ свідчить про те, що це бюро за своїм статусом практично не відрізняється від ДБР. Інший приклад – Бюро економічної безпеки України, яке також є центральним органом виконавчої влади, щоправда, без спеціального статусу, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави⁵.

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: 15.01.2024).

² Зауваження Головного юридичного управління Верховної Ради України до проекту Закону України «Про Державне бюро розслідувань» : від 01.07.2015 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2114&skl=9 (дата звернення: 15.01.2024).

³ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 15.01.2024).

⁴ Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 15.01.2024).

⁵ Про Бюро економічної безпеки України : Закон України від 28.01.2021 № 1150-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20> (дата звернення: 15.01.2024).

І все ж надалі Закон України «Про Державне бюро розслідувань» було змінено (редакція від 3 грудня 2019 р.), і ДБР перестало бути центральним органом виконавчої влади. Чинним Законом України «Про Державне бюро розслідувань» ДБР до органів виконавчої влади, так само як і до інших владних гілок, не віднесено, воно тепер є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо протидії відповідним кримінальним правопорушенням¹.

Викликає питання також відсутність у назві ДБР слова «України», причому, судячи зі змісту документів, якими супроводжувався проєкт відповідного Закону та в яких відображено його розгляд у Верховній Раді України, жодного обґрунтування цьому немає, хоча в самому Законі воно вживається неодноразово щодо різних питань. Як видається, відсутність слова «України» у назві будь-якого українського державного органу нічим не виправдано (Верховний Суд при цьому не варто брати до уваги, оскільки його утворення було проблемним з точки зору правонаступництва), тому і ДБР має отримати належну назву.

Необхідно зупинитися також на правоохоронному статусі ДБР, адже досі існують розбіжності як у законодавчому визначенні поняття «правоохоронні органи», так і в теоретичному їх розумінні. Більшість учених, ґрунтуючись на окремих законодавчих визначеннях, правоохоронними органами визнають установи та організації, що здійснюють правозастосовну і правоохоронну функції, основне завдання яких полягає в забезпеченні законності, захисту прав та законних інтересів громадян, юридичних осіб, боротьбі зі злочинністю та іншими правопорушеннями [12, с. 19]. Проте виходить, що правозастосовна функція протиставляється правоохоронній, тому слушною є думка, що в законодавстві України поняття «правоохоронна діяльність» і «правоохоронні органи» визначаються одне через одне, відсутні нормативно визначені критерії, за якими певна діяльність чи органи можуть бути віднесені до правоохоронних [13]. Варто погодитись і з пропозицією правоохоронними органами вважати виключно державні органи, головним призначенням яких є здійснення саме правоохоронної діяльності [14], а для цього уточнити розуміння останньої як системи контрольно-ревізійних, оперативно-розшукових, кримінально-процесуальних та адміністративно-примусових заходів, які здійснюються в порядку, визначеному законодавством, з метою підтримання правопорядку, виявлення й безпосереднього припинення правопорушень, що підпадають під дію Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення

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: 15.01.2024).

(далі – КУпАП), а також виконання кримінальних і адміністративних санкцій щодо правопорушників [13].

З'ясувавши сутність і особливості адміністративних правовідносин, а також місце ДБР у системі державних органів, зупинимось на визначенні видів зазначених відносин за участю його органів. Як зазначалося, переважно йдеться про внутрішньоорганізаційні відносини в цих органах, оскільки їх призначенням є протидія злочинам, суб'єктами яких є правоохоронці, судді та державні службовці високого рангу, тобто їх зовнішня діяльність переважно не є управлінською й адміністративно-правовими нормами не регулюється. Проте це не означає, що органи ДБР взагалі не можуть брати участь у відносинах публічного управління. Так, аналіз чинного законодавства дозволяє дійти висновку, що до них належать відносини щодо: формування ДБР та його підрозділів, надання публічної інформації, застосування заходів адміністративного примусу, участі в окремих адміністративних провадженнях, взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями, співробітництва з поліцейськими й іншими відповідними органами іноземних держав, забезпечення демократичного цивільного контролю за діяльністю органів ДБР. Зупинимось на загальних особливостях правового регулювання окреслених відносин.

Формування ДБР та його підрозділів розпочалося після набрання чинності Законом України «Про Державне бюро розслідувань» та ухвалення постанови Кабінету Міністрів України про його утворення від 29 лютого 2016 р. № 127. Наступним етапом стало призначення Президентом України Директора ДБР, що має доволі складну процедуру, передбачену Законом України «Про Державне бюро розслідувань». Законом визначено також основні питання структурної побудови ДБР та чисельність і засади формування його штатів. Зокрема, ст. 9 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» передбачає, що організаційна структура ДБР визначається Президентом України, а гранична чисельність центрального апарату та територіальних управлінь становить 1 600 осіб¹. Питання безпосереднього створення, реорганізації та ліквідації структурних підрозділів ДБР, їх кадрового забезпечення реалізуються вже в межах внутрішньоорганізаційних відносин.

Іншим видом відносин публічного управління в діяльності ДБР є відносини у сфері доступу до публічної інформації. Так, ст. 27 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» встановлює обов'язки щодо забезпечення прозорості в його діяльності. Зокрема, воно має регулярно інформувати суспільство про свою діяльність через медіа,

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: 15.01.2024).

офіційний вебсайт та в інших формах; надавати інформацію на запити в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації»; оприлюднювати на своєму офіційному вебсайті різну інформацію: звіти за конкретними запитами, інформацію про призначення та звільнення працівників, інформацію про перебіг розслідування проваджень тощо¹.

Щодо застосування заходів адміністративного примусу варто зауважити, що органам і працівникам ДБР надано право застосовувати лише деякі з них переважно з метою припинення фізичними та юридичними особами протиправних діянь, що перешкоджають здійсненню його повноважень. Такими заходами у ст. 7 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» названо перевірку документів, що посвідчують особу, використання в невідкладних випадках транспортних засобів, що належать фізичним та юридичним особам, застосування в передбачених законом випадках заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї². Останній захід застосовується на підставах та в порядку, визначених Законом України «Про Національну поліцію», тобто він є поліцейським заходом.

Органи ДБР можуть бути також учасниками відносин, що виникають під час здійснення адміністративних процедур, отримуючи статус адміністративних органів, для яких обов'язковою є наявність повноважень щодо реалізації функцій публічної адміністрації. Загальний правовий статус суб'єктів цих процедур та особливості їх здійснення врегульовано Законом України «Про адміністративну процедуру», який тільки-но набув чинності, і про проблеми його практичного застосування можна буде говорити після того, як мине якийсь час. Цим Законом діяльність адміністративних органів щодо розгляду та вирішення конкретних адміністративних справ визнається адміністративним провадженням³. До повноважень органів ДБР віднесено здійснення двох видів цих проваджень: провадження зі звернень громадян і провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Розгляд індивідуальних чи колективних письмових звернень громадян належить до обов'язків будь-яких органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, що передбачено ст. 40 Конституції України⁴ і деталізовано

¹ Там само.

² Там само.

³ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-ІХ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20> (дата звернення: 15.01.2024).

⁴ 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: 15.01.2024).

Законом України «Про звернення громадян», норми якого детально визначають поняття і види звернень, порядок їх подання та розгляду¹, тобто регулюють цю адміністративну процедуру. Варто зауважити, що йдеться про звернення загального характеру, дія Закону України «Про звернення громадян» не поширюється на розгляд заяв і скарг громадян, урегульований кримінальним процесуальним, цивільним процесуальним, трудовим та деяким іншим законодавством². Органи ДБР також розглядають звернення громадян загального характеру, наприклад згадані запити про надання публічної інформації.

Провадження ву справах про адміністративні правопорушення органи ДБР здійснюють лише частково, на стадії порушення справи та складення протоколу. Зокрема, відповідно до ст. 255 КУпАП уповноважені посадові особи ДБР складають протоколи про два види проступків: незаконне використання найменування та ознак належності до Державного бюро розслідувань (ст. 184-3) та невиконання законних вимог його посадових осіб (ст. 185-13). Справи про ці правопорушення уповноважені розглядати судді районних, районних у містах, міських чи міськрайонних судів³.

Відносини, що виникають під час здійснення органами ДБР взаємодії з іншими суб'єктами, також належать до адміністративно-правових, але за умови, що така взаємодія не є складовою оперативно-розшукової діяльності чи досудового розслідування кримінальних правопорушень. Наприклад, ч. 5 ст. 22 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» передбачає можливість його взаємодії з Національним банком України, Фондом державного майна України, Антимонопольним комітетом України, органами Державної прикордонної служби та іншими державними органами, зокрема шляхом укладення з ними угод (меморандумів) про співпрацю та обмін інформацією, які по суті є адміністративними договорами, а у ст. 12 вищезгаданого Закону йдеться також про відносини з органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями⁴.

Ще одним видом адміністративно-правових відносин за участю органів ДБР, тісно пов'язаним із попередніми, варто визнати

¹ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр> (дата звернення: 15.01.2024).

² Там само.

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10> (дата звернення: 15.01.2024).

⁴ 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: 15.01.2024).

відносини щодо їх співробітництва з поліцейськими та іншими відповідними органами іноземних держав. Аналіз ст. 6 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» дозволяє виокремити два види відносин міжнародної взаємодії: 1) розроблення пропозицій до проєктів міжнародних договорів України та забезпечення дотримання й виконання зобов'язань, взятих за цими договорами; 2) здійснення співробітництва з поліцейськими та іншими відповідними органами іноземних держав. До цього можна додати згадане у ст. 12 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» повноваження Директора ДБР представляти його у відносинах з органами іноземних держав загалом, тобто не лише поліцейськими, а також міжнародними організаціями¹.

На завершення необхідно зупинитись на відносинах, що виникають під час здійснення демократичного цивільного контролю за діяльністю органів ДБР. У Законі України «Про Державне бюро розслідувань» особливостям цього контролю присвячено окремий розділ, який регулює питання і зовнішнього, і внутрішнього контролю. Перший здійснюється насамперед комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання правоохоронної діяльності (ч. 1 ст. 23 Закону), який не менше одного разу на рік проводить відкриті для громадськості слухання на тему діяльності ДБР, виконання покладених на нього завдань, додержання законодавства, прав і свобод людини та громадянина (ч. 5 ст. 23 Закону)². Водночас це не єдиний суб'єкт контролю, оскільки до його форм можна віднести встановлені в ч. 2 ст. 23 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» обов'язки Директора щодо інформування Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України з основних питань діяльності ДБР та його підрозділів про виконання покладених на них завдань, додержання законодавства, прав і свобод людини та громадянина, а також подання Президенту України та Верховній Раді України щорічного письмового звіту про діяльність за попередній рік³. У цих випадках контроль здійснюється шляхом аналізу зазначеної інформації, що дозволяє встановити стан справ у ДБР та його підрозділах.

Визнаючи загалом рівень врегулювання демократичного цивільного контролю за діяльністю органів ДБР ґрунтовним, все ж можна запропонувати в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» дещо повніше використати положення щодо цього контролю, закріплені в Законі України «Про національну безпеку України». Маються

¹ Там само.

² Там само.

³ Там само.

на увазі насамперед передбачені у ст. 10 Закону України «Про національну безпеку України» положення щодо громадського нагляду за діяльністю органів ДБР, зокрема щодо обмеження його сфери виключно питаннями охорони державної таємниці та іншої інформації з обмеженим доступом¹. Крім того, необхідно також повніше врегулювати роль медіа у здійсненні зазначеного контролю, про які в Законі України «Про Державне бюро розслідувань» згадано лише як про одну з форм інформування суспільства про його діяльність. Проте значення медіа у структурі громадського контролю є значно ширшим, зокрема в Законі України «Про медіа» його призначення визначено як забезпечення реалізації права на свободу вираження поглядів, на отримання різнобічної, достовірної та оперативної інформації, на забезпечення плюралізму думок і вільного поширення інформації, на захист національних інтересів України та прав користувачів медіа-сервісів², тому в положеннях Закону України «Про Державне бюро розслідувань», присвячених контролю за його діяльністю, необхідно хоча б послатись на закони України «Про медіа» та «Про національну безпеку України».

Щодо внутрішньоорганізаційних відносин у державних органах загалом та ДБР зокрема варто зауважити, що їх види в літературі визначаються не завжди однаково. Так, О. І. Бедний називає такі види зазначених відносин в органах публічної влади та їх апаратах: відносини щодо створення, реорганізації та ліквідації структурних підрозділів, відносини щодо визначення статусу цих підрозділів, відносини щодо створення (заснування) та ліквідації (скорочення) посади, відносини щодо визначення їх статусу, відносини щодо організації взаємодії між структурними підрозділами та посадами та інші внутрішньоорганізаційні відносини [9]. На нашу думку, це дещо обмежене коло зазначених відносин, оскільки до них не віднесено державно-службові, контрольні відносини, відносини щодо фінансового та матеріально-технічного забезпечення, відносини щодо ведення діловодства, архівної справи тощо. У цілому можна стверджувати, що такими відносинами необхідно вважати всі відносини, які виникають у процесі здійснення внутрішнього управління в органах ДБР. Якщо вдається до аналогії, то для окреслення видів таких відносин у ДБР можна використати напрацювання з теорії управління органами Національної поліції, адже між ними є доволі багато спільного.

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 15.01.2024).

² Про медіа : Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20> (дата звернення: 15.01.2024).

Отже, до системи управління в органах поліції відносять: прогнозування і планування; розробку, прийняття та виконання управлінських рішень; контроль та облік; інформаційно-аналітичне забезпечення; визначення ролі керівника в процесі управління; управління персоналом; управління конфліктами; управління міжнародною правоохоронною діяльністю; управління за особливих (екстремальних) умов [15, с. 3–6]. Підтримуючи цю позицію та екстраполюючи її на органи ДБР, все ж до наведених складових варто додати організаційно-штатну роботу, організацію взаємодії між підрозділами та працівниками, а забезпечення доповнити такими видами, як матеріально-технічне та фінансове, військове, документаційне, правове. Не вдаючись до детального аналізу перерахованих відносин, оскільки в межах однієї статті зробити це неможливо, звернемо увагу на те, що в органах ДБР всі вони мають свої особливості, зумовлені специфікою його завдань, функцій та повноважень, а також слугують гарантіями незалежності ДБР, про що йдеться у ст. 4 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»¹. Тому варто продовжувати дослідження зазначених особливостей з метою формування повноцінної теорії управління в органах ДБР, що сприятиме забезпеченню ефективності їх практичної діяльності.

Висновки

Підсумовуючи викладене, адміністративні правовідносини за участю органів ДБР можна визначити як врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких ці органи здійснюють права й обов'язки, визначені цими нормами. Адміністративні правовідносини мають особливу сферу формування та розвитку – публічне управління, а однією з головних їх особливостей є обов'язкова участь у них спеціальних суб'єктів, наділених державно-владними повноваженнями. Адміністративно-правовими є також внутрішньоорганізаційні (внутрішньосистемні, внутрішньоуправлінські) відносини в будь-яких державних органах. Ці відносини визнаються окремою складовою предмета адміністративного права.

Щодо статусу ДБР як правоохоронного органу, який не віднесено до жодної з гілок влади, варто звернути увагу на проблему існування таких державних органів, яких стає дедалі більше. У зв'язку із цим необхідно підтримати думку, що органи, які перебувають поза межами визначених Конституцією України гілок влади, лише структурно не є їх складовими, хоча це не означає, що вони не беруть участі у виконанні ними функцій державної влади.

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: 15.01.2024).

Адміністративні правовідносини, учасниками яких можуть бути органи ДБР, можуть бути двох видів: насамперед маються на увазі внутрішньоорганізаційні відносини, а також окремі відносини публічного управління. Існує потреба у продовженні досліджень зазначених відносин із метою формування повноцінної теорії управління в органах ДБР, що сприятиме забезпеченню ефективності їх практичної діяльності.

Список бібліографічних посилань: **1.** Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с. **2.** Комзюк А. Т., Салманова О. Ю. Щодо співвідношення понять «публічне управління» та «публічне адміністрування» // Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення : зб. наук. пр. за матеріалами II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 12–13 квіт. 2018 р.) / редкол.: Ю. П. Битяк, А. П. Гетьман, В. М. Гаращук та ін. ; Нац. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Точка, 2018. С. 19–21. **3.** Shatrava S., Tsybulnyk N., Bezpalova O., Muzychuk O. Public Administration as a Form of Realization of Public Authority. *Amazonia Investiga*. 2020. Vol. 9, Iss. 30. Pp. 60–66. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2020.30.06.6>. **4.** Serohina S., Mykolenko O., Seliukov V., Lialiuk O. Public Administration as One of the Forms for Exercising State Power. *Jurnal Cita Hukum*. 2021. Vol. 9, No. 2. Pp. 279–290. DOI: <https://doi.org/10.15408/jch.v9i2.21692>. **5.** Kaganovska T. E., Pakhomova I. A., Neviadovskiy V. O., Yefremov A. O. Public Interest as a Category of Administrative and Legal Science. *Ius Humani*. 2022. Vol. 11, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.31207/ih.v11i1.292>. **6.** Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2011. 584 с. **7.** Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), І. М. Балакарева, І. В. Бойко та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2021. 392 с. **8.** Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 179 с. **9.** Бедний О. І. Внутрішньо-організаційні відносини в органах публічної влади та їх апаратах як складова предмета адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 40, т. 1. С. 131–134. **10.** Костицький В. В. Розподіл влади у правовій державі та соціально-нормативне закріплення ідеї свободи і демократії. *Соціологія права*. 2011. № 2. С. 3–6. **11.** Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін Юре, 2002. 668 с. **12.** Судові, правоохоронні, контрольно-наглядові та правозахисні органи України : підручник / С. М. Гусаров, О. Ю. Салманова, А. Т. Комзюк та ін. ; за заг. ред. С. М. Гусарова ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2020. 508 с. **13.** Гірич В. М. «До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів». Аналітична записка // Національний інститут стратегічних досліджень : сайт. 13.05.2013. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/do-problemi-viznachennya-bazovikh-ponyati-u-konteksti-reformuvannya> (дата звернення: 15.01.2024). **14.** Panova O., Tanko A.,

Povydysh V., Aliksieieva O. Law Enforcement Agencies in the System of Entities of Protection and Defense of Human Rights. *Amazonia Investiga*. 2020. Vol. 9, Iss. 30. Pp. 77–83. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2020.30.06.8>. **15.** Управління органами Національної поліції України : підручник / О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка ; за заг. ред. В. В. Сокурєнка ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : Стильна тип., 2017. 580 с.

Надійшла до редакції 22.01.2024

Прийнята до опублікування 27.02.2024



Komziuk A. T., Lypii Ye. A. Administrative legal relations with the participation of the State Bureau of Investigation

The essence, characteristics, and types of administrative legal relations involving the State Bureau of Investigations have been identified. Additionally, suggestions and recommendations for improving the legal foundations of these relations have been formulated.

A comprehensive description of administrative legal relations that stand out from the broader array due to specific aspects of their emergence, participants (subjects), and content has been provided. This encompasses the nature and various types of subjective rights and obligations that manifest within these relations. It is emphasized that these relations occupy a distinct sphere of formation and evolution, specifically within the realm of public administration.

Concerning the interplay between subjects of public administration and subjects of administrative legal relations, it is underscored that public administration is exclusively outwardly focused, with internal organizational relations within certain bodies not falling under its purview. On the other hand, administrative legal relations encompass internal organizational dynamics (intra-system, intra-administrative) within any state entity. These relations are recognized as a distinct component within the subject matter of administrative law.

It is emphasized that the leading place among the subjects of administrative legal relations is occupied by public authorities, which, according to the law, include the State Bureau of Investigation. At the same time, these bodies have a rather different administrative and legal status, since their participation in public administration varies significantly.

Attention is drawn to the problem of the existence of state bodies which are not attributed to any of the branches of power, and their number is growing, currently there are about fifteen of them, including the State Bureau of Investigation. The article concludes that the bodies outside the branches of power defined by the Constitution of Ukraine are not structurally part of these branches, although this does not mean that they do not participate in the exercise of public authority.

The types of administrative legal relations which may arise in the State Bureau of Investigation have been identified and characterised. It is emphasised that these are mainly intra-organisational relations within these bodies, since their purpose is to counteract crimes committed by law enforcement officers, judges and senior civil servants, i.e. their external activities are generally not managerial and are not regulated by administrative and legal provisions.

Key words: legal relations, administrative legal relations, executive power, public administration, subjects, State Bureau of Investigation, internal organisational relations.

