

УДК: 351.746.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.2.13>

## ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ УКРАЇНИ

Лісойван Я.М.,

*аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ*  
<https://orcid.org/0000-0001-7533-5452>

### **Лісойван Я.М. Поняття та види адміністративно-правових форм діяльності Державного бюро розслідувань України.**

На підставі аналізу наукових концепцій розглянуто різні трактування поняття «форма», «адміністративно-правова форма», «форма управлінської діяльності» з точки зору науки адміністративного права та теорії управління правоохоронними органами. Вказано, що визначення поняття та змісту адміністративно-правової форми сприяє повноцінному дослідженню специфіки компетенції Державного бюро розслідувань України, їх місця в системі правоохоронних органів. Надано власне визначення адміністративно-правової форми діяльності ДБР України як правоохоронного органу, під якою слід розуміти зовнішнє вираження адміністративних дій (процедур) органів ДБР України (їх посадових осіб), які визначені адміністративно-правовими нормами, здійснюються в межах наданих законом компетенції і повноважень, спрямовані на досягнення певних цілей і виконання покладених на ДБР України державою завдань, та які в процесі реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності можуть як викликати юридичні наслідки, так і не спричиняти їх.

Наголошено, що адміністративно-правовим формам діяльності ДБР України притаманні такі ознаки: 1) вони є способами зовнішнього вираження діяльності органів ДБР України; 2) регламентовані нормативно-правовими актами; 3) застосовуються з метою виконання завдань та реалізації функцій, покладених на ДБР України у правоохоронній сфері; 4) визначаються та застосовуються в рамках компетенції ДБР України та залежать від обсягу повноважень працівників ДБР України; 5) обираються залежно від кінцевої мети, на досягнення якої спрямована діяльність цього правоохоронного органу; 6) здебільшого спричиняють певні юридичні наслідки.

Зроблено висновок про те, що згідно діючого законодавства України адміністративні форми діяльності ДБР України за значенням наслідків, які виникають у результаті реалізації наданих йому законом владних повноважень, слід поділяти на два види: правові та організаційні форми.

До правових адміністративних форм належать ті, які спричиняють появу конкретного юридичного результату. Правові форми в діяльності ДБР України передбачають: 1) видання відомчих нормативних актів; 2) укладення угод; 3) вчинення юридично значущих дій. Вказано, що неправовими є ті форми, які безпосередньо не мають юридичного значення. До них віднесено: проведення нарад, розробка планів, проектів та програм, прогнозування дій, надання методичних рекомендацій структурним підрозділам, вжиття відповідних заходів, спрямованих на покращення якості практичної діяльності підрозділів.

**Ключові слова:** Державне бюро розслідувань України, форма, правоохоронні органи, управлінська діяльність, адміністративно-правові форми, правові форми, організаційні форми.

### **Lisoivan Y.M. Concepts and types of administrative and legal forms of activity of the State Bureau Of Investigations of Ukraine.**

Based on the analysis of scientific concepts, various interpretations of the concept of «form», «administrative-legal form», «form of managerial activity» are considered from the point of view of the science of administrative law and the theory of management of law enforcement agencies. It is indicated that the definition of the concept and content of the administrative-legal form contributes to a full-fledged study of the specifics of the competence of the State Bureau of Investigation of Ukraine, their place in the system of law enforcement agencies. The proper definition of the administrative and legal form of activity of the SBI of Ukraine as a law enforcement body is provided, which should be understood as the external expression of

administrative actions (procedures) of the bodies of the SBI of Ukraine (their officials), which are defined by administrative and legal norms, are carried out within the limits of the competences and powers granted by law, aimed at the achievement of certain goals and the fulfillment of the tasks assigned to the SBI of Ukraine by the state, and which, in the process of implementing executive and administrative activities, may or may not cause legal consequences.

It is emphasized that the administrative and legal forms of activity of the SBI of Ukraine are characterized by the following features: 1) they are external ways of expressing the activities of the SBI bodies of Ukraine; 2) regulated by normative legal acts; 3) are used for the purpose of performing tasks and implementing functions assigned to the SBI of Ukraine in the law enforcement sphere; 4) are defined and applied within the competence of the SBI of Ukraine and depend on the scope of powers of the employees of the SBI of Ukraine; 5) are chosen depending on the ultimate goal, the achievement of which the activity of this law enforcement body is aimed at; 6) mostly cause certain legal consequences.

It was concluded that according to the current legislation of Ukraine, the administrative forms of activity of the SBI of Ukraine should be divided into two types: legal and organizational forms, based on the significance of the consequences that arise as a result of the implementation of the powers granted to it by law. Legal administrative forms include those that cause the appearance of a specific legal result. Legal forms in the activity of the SBI of Ukraine include: 1) issuance of departmental normative acts; 2) conclusion of agreements; 3) committing legally significant actions. It is indicated that those forms that do not directly have legal significance are illegal. These include: holding meetings, developing plans, projects and programs, forecasting actions, providing methodical recommendations to structural units, taking appropriate measures aimed at improving the quality of practical activities of units.

**Key words:** State Bureau of Investigation of Ukraine, form, law enforcement agencies, management activity, administrative and legal forms, legal forms, organizational forms.

**Постановка проблеми.** З кінця лютого 2022 року в Україні запроваджено воєнний стан, який регламентується Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [1]. За таких умов значно змінилася діяльність правоохоронних органів України. Відповідні зміни і доповнення були внесені до законодавства України, яким регламентовано функціонування Державного бюро розслідувань України, значно розширивши повноваження його працівників [2]. Той факт, що діяльність ДБР України є багатофункціональною, а отже, вона реалізується у різних формах і насамперед, адміністративно-правових формах, які є головним інструментом належного виконання цим державним органом правоохоронної (у тому числі і управлінської) функції держави. Враховуючи це, актуальності набуває проблема визначення та прикладного застосування адміністративно-правових форм діяльності Державного бюро розслідувань України в умовах сьогодення, що сприяє ефективній реалізації закріплених у нормах законодавчих та підзаконних правових актах України владних повноважень.

**Стан опрацювання проблеми.** Дослідженням проблем визначення сутності і змісту адміністративно-правових форм діяльності органів державної влади загалом, та форм управлінської діяльності правоохоронних органів зокрема були присвячені наукові праці таких вчених-адміністративістів, як Авер'янов В.Б., Бандурка О.М., Бондар О.Г., Бортняк Ф.В., Галуцько В.В., Гусаров С.М., Малиновський В.Я., Колпаков В.К., Коломоєць Т.О., Ковалів М.В., Комзюк А.Т., Моїсєєв М.С., Носач А.В. тощо. Нажаль, питання визначення поняття та видів адміністративно-правових форм діяльності Державного бюро розслідувань України залишилися поза увагою українських вчених.

**Метою статті** є аналіз наукових доктрин щодо сутності та змісту поняття «адміністративно-правова форма», надання власного визначення цієї дефініції для Державного бюро розслідувань, а також окреслення видів адміністративно-правових форм діяльності Державного бюро розслідувань.

**Виклад основного матеріалу.** Фактично, адміністративно-правові форми дають можливість повноцінно дослідити специфіку компетенції Державного бюро розслідувань України, його місце в системі правоохоронних органів. Втім, у науковій доктрині з адміністративного права існують багато поглядів на трактування поняття «адміністративно-правові форми». Тому спочатку розглянемо дефініцію «форма» в етимологічному визначенні. Так, у Великому тлумачному словнику української мови за редакцією В.Т. Буселя під поняттям «форма» надаються визначення, які в цілому зводяться до розуміння цієї дефініції як: «1) способу здійснення будь-якої дії; 2) способу існування змісту, внутрішньої структури, організації і зовнішнього виразу [3, с. 1543]». У сучасній Великій українській енциклопедії з напрямку «Юридичні науки» поняття «форма» визначається як «спосіб зовнішнього вираження правових норм (загальнообов'язкових правил) регулювання суспільних відносин [4, с. 142]».

Звісно, наведені тлумачення поняття «форма» по своїй суті носять більш загальне значення, а тому не дозволяють зрозуміти його сутність з позиції діяльності Державного бюро розслідувань як державного владного органу.

Враховуючи це, ми звернемося до розгляду теоретичних підходів українських вчених-адміністративістів. Так, Ю. Битяк, І. Балакарева, І. Бойко у своїх наукових працях вказують, що форма в адміністративному праві – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [5, с. 96]. Цей підхід підтримує і В.В. Маліков, який вказує, що в адміністративному праві форми – це шляхи здійснення цілеспрямованого впливу суб'єкта на об'єкти в ході його діяльності. Однозначно, саме форми показують, як практично здійснюється діяльність суб'єкта, а тому вони обов'язково включають в себе перелік конкретних дій, порядок здійснення яких врегульований спеціальними правовими актами, і вчиняються вони у чіткій послідовності [6, с. 144].

І все ж таки більшість вчених-адміністративістів (Авер'янов В.Б., Бандурка О.М., Гусаров С.М., Малиновський В.Я., Колпаков В.К., Коломоєць Т.О.) поняття «форма» часто в своїх дослідженнях використовує, пов'язуючи її зі сферою публічного управління, вказуючи на те, що адміністративно-правові форми дуже тісно пов'язані з управлінською діяльністю публічної влади (органів виконавчої влади). В.Б. Авер'янов вказував, що «про адміністративно-правові форми доцільно казати лише стосовно тієї діяльності, яка має виключно владно-організуючу спрямованість та відображає зміст основних функцій органів виконавчої влади [7, с. 276]». На думку В.К. Колпакова та О.Г. Бондар, під формою слід розуміти зовнішньо виражену дію (волевиявлення) виконавчо-розпорядчого органу або його посадової особи, яке здійснюється в межах його компетенції та за принципом законності задля досягнення управлінської мети [8, с. 67]. І як вірно стверджують О.М. Бандурка та О.І. Остапенко, саме за формами можна судити про те, що і як робиться в державних органах відповідно до їхньої компетенції [9, с. 395], та яким чином здійснюються управлінські функції в державних органах [10, с. 115]. Цю думку висловлює і Бортняк Ф.В., який переконливо доводить, що форми у сфері виконавчої влади «покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій управління, досягнення цілей управління з найменшими витратами сил, коштів і часу [11, с. 11]». При цьому науковець резюмує, що форма управлінської діяльності є невід'ємною умовою забезпечення ефективної роботи будь-якого владного суб'єкта державного органу [11, с. 12], і насамперед, правоохоронного органу.

Слід наголосити, що деякі українські науковці вбачають в понятті форми діяльності суб'єктів публічної влади процедурні дії, які реалізують органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи з метою здійснення поставлених перед ними завдань та функцій. Такий підхід у розумінні даного поняття міститься, зокрема, в працях В.Я. Малиновського, який стверджує, що форма управлінської діяльності є ні чим іншим, як застосуванням органами виконавчої влади відповідно до законодавства і в межах своїх повноважень нормативно-правових актів та адміністративних процедур [12, с. 475]. А отже, адміністративна форма являє собою акт волевиявлення посадової особи під час процедурних дій, що реалізується у прийнятих нею управлінських рішеннях, вчиняється з дотриманням законності відповідно до наданих їй повноважень.

Безпосередньо досліджуючи поняття «адміністративно-правових форм» власно в контексті діяльності правоохоронних органів, слід визначити, що тут точки зору науковців розділилися. Так, одна група вчених (зокрема, О.М. Бандурка, С.М. Гусаров, В.М. Макаручак) дає узагальнене тлумачення зазначеної дефініції, яке на їх думку слід використовувати при дослідженні адміністративно-правових форм діяльності всіх правоохоронних органів без винятку. В цьому аспекті О.М. Бандурка розглядає адміністративно-правову форму в правоохоронній сфері як управлінську категорію, а отже, під нею розуміє «зовнішній прояв управлінської діяльності конкретного правоохоронного органу, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах [10, с. 184]». Іншими словами, форма – це конкретна управлінська дія, що має зовнішній вияв, за допомогою якої досягається упорядкованість, стабільність і динамізм управління правовідносинами в правоохоронній сфері. І як додає С.М. Гусаров, ця управлінська дія здійснюється в рамках особливої процедури, що є важливою й обов'язковою для діяльності правоохоронного органу, виходячи з його юрисдикції (компетенції) [13, с. 320].

Між тим, представники іншого наукового підходу (І.П. Голосніченко, Ю.Н. Демідов та інші) надають характеристику адміністративно-правовій формі крізь призму роботи одного або декількох суб'єктів правоохоронної діяльності. Ти самим вони розглядають зміст цієї дефініції в залежності від специфіки сфери діяльності та компетенції окремого правоохоронного органу.

Як бачимо, серед вчених-адміністративістів домінують підходи щодо розгляду поняття «форма» як зовнішнього прояву. Враховуючи вказане, і розвиваючи теорію, що «адміністративно-правову форму можна визначити як зовнішнє вираження дій...», А. Носач та К. Примаков стверджують, що це дії суб'єктів владних повноважень, які реалізуються ними з метою виконання покладених на них завдань [14, с. 127]. При цьому процес реалізації певних адміністративно-правових форм завжди визначається нормативно-правовими актами, а також має відповідати вимогам законності, необхідності своєчасності, іншим вимогам публічного управління [14, с. 128]. Відповідно, як наголошує Прокопенко О.Ю., якщо управлінські дії викликають наслідки юридичного характеру чи мають певне юридичне значення, то їх впевнено можна вважати адміністративно-правовими формами [15, с. 11]. Коломоєць Т.О., виділяючи ознаки адміністративно-правової форми, визначає її як волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу або посадової особи, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети, вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюються в процесі їхньої діяльності й спрямовані на реалізацію адміністративних завдань і функцій суб'єктів владних повноважень (виконання адміністративних зобов'язань) в рамках їх компетенції, та які тягнуть за собою певні наслідки [16, с. 124].

Отже, виходячи з аналізу представлених наукових поглядів вчених, під адміністративно-правовою формою можна визнати: акти волевиявлення; зовнішнє вираження дій відповідних суб'єктів; зовнішнє оформлення змісту управлінської (адміністративної) діяльності; процедурні дії.

Таким чином, беручи до уваги узагальнені тлумачення понять «форма», «форма управлінської діяльності» та «адміністративно-правова форма» в наукових доктринах пропонуємо власне визначення адміністративно-правової форми діяльності ДБР України як правоохоронного органу, під якою слід розуміти зовнішнє вираження адміністративних дій (процедур) органів ДБР України (їх посадових осіб), які визначені адміністративно-правовими нормами, здійснюються в межах наданих законом компетенції і повноважень, спрямовані на досягнення певних цілей і виконання покладених на ДБР України державою завдань, та які в процесі реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності можуть як викликати юридичні наслідки, так і не спричиняти їх.

Виходячи зі змісту вказаного визначення та застосовуючи системний підхід, можна зробити певний висновок про те, що адміністративно-правовим формам діяльності ДБР України притаманні такі основні ознаки: 1) вони є способами зовнішнього вираження діяльності органів ДБР України та їх посадових осіб; 2) регламентовані нормативно-правовими актами; 3) застосовуються з метою виконання завдань та реалізації функцій, покладених на ДБР України у правоохоронній сфері; 4) визначаються та застосовуються в рамках компетенції ДБР України та залежать від обсягу повноважень працівників ДБР України; 5) обираються залежно від кінцевої мети, на досягнення якої спрямована діяльність цього правоохоронного органу; 6) здебільшого спричиняють певні юридичні наслідки.

Щодо розгляду видів адміністративно-правових форм діяльності ДБР України, слід зазначити, що в наукових працях з адміністративного права та управління існує багато класифікацій таких форм. Втім, найбільш поширеними в наукових доктринах є поділ на класифікації адміністративно-правових форм діяльності суб'єктів правоохоронної діяльності за такими критеріями:

1) виходячи зі змісту (напрямок) адміністративної діяльності правоохоронних органів, тобто в залежності від здійснюваних ними завдань та функцій в рамках реалізації владних повноважень, адміністративно-правові форми поділяються на: а) основні; б) додаткові;

2) в залежності від форми вираження та наслідків дій правоохоронного органу поділяються на: а) правові; б) неправові (або організаційні);

3) в залежності від компетенції кожного правоохоронного органу та характеру вирішення ними кола питань: а) процесуальні (в рамках здійснення окремого адміністративного провадження); б) процедурні (пов'язані із прийняттям конкретних адміністративно-управлінських рішень);

4) в залежності від юридичного змісту адміністративно-правової форми діяльності правоохоронних органів: а) зобов'язальні; б) забороняючі; в) дозвоільні; г) рекомендаційні; д) уповноважуючі [17, с. 445–446].

Разом із тим, критичний аналіз наукових доробків вчених, які займалися дослідженням окремих аспектів визначення сутності адміністративно-правових форм діяльності суб'єктів публічного адміністрування, у тому числі і правоохоронних органів, дає змогу визнати, що домінуючою на сьогодні є класифікація адміністративно-правових форм за поділом на правові та неправові. Тому і ми підтримуємо цю позицію, яка є більш прийнятною. Але в цьому аспекті слід погодитися з думкою Моїсєєва М.С. та інших науковців, які вважають, що поділяти адміністративно-правові форми на суто правові та непра-

вові не зовсім коректно, зважаючи на те, що неправові форми хоча і не спричинюють настання юридичних наслідків, але ж їх здійснення теж базується на правових нормах, відповідно більш доцільно вживати поняття «організаційні форми» для характеристики існуючих неправових форм [18, с. 67].

У зв'язку з чим, вважаємо за доцільне адміністративні форми діяльності ДБР України за значенням наслідків, які виникають у результаті реалізації наданих йому законом владних повноважень, та впливу цих форм на суспільні відносини, поділяти на два види: правові та організаційні форми.

До правових адміністративних форм належать ті, які спричиняють появу конкретного юридичного результату. Тобто правові форми є юридичними актами, які можуть породжувати, змінювати та припиняти адміністративно-правові відносини у діяльності ДБР України. У цьому випадку правові форми діяльності ДБР України передбачають: 1) видання відомчих нормативних актів; 2) укладення угод; 3) вчинення юридично значущих дій. Як приклад, згідно ст. 12 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року Директор ДБР уповноважений видавати такі відомчі акти, як накази і розпорядження [2]. За їх допомогою здійснюється загальне керівництво структурними підрозділами ДБР України, планування роботи працівників, вирішення питань про застосування заохочень або притягнення співробітника до дисциплінарної відповідальності. Також законом надано право здійснювати співпрацю з фізичними особами, зокрема на договірних засадах [2].

У свою чергу, неправовими є ті форми, які безпосередньо не мають юридичного значення. В діяльності ДБР України до них можна віднести: проведення нарад, спільних засідань з представниками інших правоохоронних органів, розробка планів, проектів та програм, прогнозування дій, надання методичних рекомендацій структурним підрозділам, вжиття відповідних заходів, спрямованих на покращення якості практичної діяльності підрозділів, ефективності управління персоналом, підвищення кваліфікації працівників.

**Висновки.** Підсумовуючи все вищевикладене, можемо констатувати, що адміністративно-правові форми діяльності Державного бюро розслідувань, з одного боку, є важливим інструментом ефективного функціонування його структурних підрозділів в системі правоохоронних органів, а з іншого – сприяють якісному виконанню владних повноважень в сучасних умовах. У той же час чітке визначення адміністративно-правових форм діяльності ДБР України, їх відповідне нормативно-правове закріплення забезпечить успішну реалізацію завдань і функцій, покладених на ДБР державою в правоохоронній сфері.

#### Список використаних джерел:

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250
2. Про Державне бюро розслідувань: Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 6. Ст. 55.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000 / уклад. та голов. ред. В.Т. Буцел. Київ. Ірпінь: Перун. 2005. 1728 с.
4. Велика українська енциклопедія. Тематичний реєстр гасел з напрямку «Юридичні науки» / за ред. д. і. н., проф. Киридон А.М. Державна наукова установа «Енциклопедичне видавництво». 2017. 152 с.
5. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право. 2020. 392 с.
6. Маліков В.В. Адміністративно-правові форми забезпечення громадського порядку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 28. Т. 2. С. 144–147.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. У двох томах: Т. 1. Загальна частина/ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка». 2004. 584 с.
8. Адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування в Україні: навч. посіб. для студ. юрид. ф-тів / заг. ред. О.Г. Бондар, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков та ін. Запоріжжя: ЗНУ. 2014. 204 с.
9. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. / заг. ред. Остапенко О.І., Ковалів М.В., Єсімов С.С. та ін. Вид. 2-е, доп. Львів: СПОЛОМ. 2021. 616 с.
10. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Золота миля. 2011. 584 с.

11. Бортняк Ф.В. *Форми та методи діяльності державної виконавчої служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07.* Київ. 2008. 18 с.
12. Малиновський В.Я. *Державне управління: навч. посіб. 3-тє вид. переробл. та допов.* Київ: Атіка. 2009. 608 с.
13. *Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України: монографія / заг. ред. Гусаров С.М., Салманова О.Ю., Комзюк А.Т., Музичук О.М., Казанчук І.Д.* Міністерство внутрішніх справ України; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків: Факт. 2022. 452 с.
14. Примаков К.Ю. *Адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань: проблемні питання. Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування: матеріали Все-укр. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 22 лютого 2019 р.): у 2 ч. Ч. 2. Актуальні проблеми державотворення та правотворення.* Дніпро: Видавець Біла К. О. 2019. С. 127–129.
15. Прокопенко О.Ю. *Поняття організаційних форм діяльності органів внутрішніх справ як суб'єкта забезпечення правопорядку в регіоні. Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2015. Вип. 35. Ч. I. Т. 3. С. 10–13.
16. Коломєць Т.О. *Адміністративне право України: підручник. Вид. 2-ге, змін. і допов.* Київ: Істина. 2012. 528 с.
17. Петров В.Г. *Форми адміністративно-правової діяльності правоохоронних органів. Наукові праці НУ Одеської юридичної академії.* 2015. С. 442–447.
18. Моїсєєв М.С. *Поняття і особливості адміністративно-правового статусу Державного бюро розслідувань України. Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 3–4 серпня 2018 р.).* Харків. 2018. С. 66–69.