

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2025.36.09>

## ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

**Макаренко Михайло Михайлович,**

[orcid.org/0009-0004-2153-5554](https://orcid.org/0009-0004-2153-5554)

аспірант

(Харківський національний університет

внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

У статті запропоноване авторське бачення структури правового механізму контролю, який складається з наступних компонентів: 1) предметного, тобто об'єкту та предмету контролю; 2) цільового, до якого входять мета, завдання та функції даного виду діяльності; 3) інституційного – суб'єктів здійснення контрольної діяльності та їх повноважень у цій сфері; 4) нормативного, який уособлює нормативно-правову базу реалізації контрольної діяльності; 5) процедурного, що об'єднує принципи та стадії проведення контрольної діяльності. Наведену систему було взято за основу для виконання мети дослідження – формуванні визначальних рис притаманних адміністративно-правовому механізму контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань.

В свою чергу дослідження змісту компонентів адміністративно-правового механізму контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань дав можливість виокремити його специфіку, яка відбивається в наступних рисах: дуалізм двох взаємозв'язаних елементів – об'єкту та мети контролю, оскільки остання може здійснюватися як в межах зовнішньої та внутрішньої організаційної діяльності ДБР; наявність гнучких елементів даного механізму (предмету та завдань контролю), які здатні змінювати свій зміст у залежності від умов і обставин у яких він здійснюється; наявність нетипового інституційного компоненту, тобто відсутність органів місцевого самоврядування як суб'єкта контрольної діяльності та наявність іншого суб'єкту – міжнародних організацій; нормативний компонент адміністративно-правового механізму контролю за діяльністю ДБР ґрунтується на нормах адміністративного права, які визначають принципи, суб'єктів, порядок і процедури здійснення вказаного виду діяльності; обмежений перелік методів і форм, зумовлений тим, що основним джерелом отримання даних для контролю є документально зафіксована інформація.

**Ключові слова:** правовий механізм контролю, адміністративне право, демократичний цивільний контроль, Державне бюро розслідувань, державний контроль, громадський контроль (нагляд), структура.

## LEGAL NATURE AND CONCEPT OF RESTRICTIONS DURING PUBLIC SERVICE

**Makarenko Mykhailo Mykhailovych,**

orcid.org/0009-0004-2153-5554

Postgraduate Student

(Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

The article proposes the author's vision of the structure of the legal mechanism of control, which consists of the following components: 1) substantive, that is, the object and subject of control; 2) target, which includes the goal, objectives and functions of this type of activity; 3) institutional – subjects of control activities and their powers in this area; 3) normative, which embodies the regulatory and legal framework for the implementation of control activities; 4) instrumental (forms and methods of control); 5) procedural, which combines the principles and stages of control activities. The above system was taken as the basis for fulfilling the purpose of the study – the formation of the defining features inherent in the administrative and legal mechanism of control over the activities of the State Bureau of Investigation.

In turn, the study of the content of the components of the administrative-legal mechanism for controlling the activities of the State Bureau of Investigation made it possible to identify its specifics, which are reflected in the following features: the dualism of two interconnected elements – the object and purpose of control, since the latter can be carried out both within the external and internal organizational activities of the State Bureau of Investigation; the presence of flexible elements of this mechanism (the subject and tasks of control), which are able to change their content depending on the conditions and circumstances in which it is carried out; the presence of an atypical institutional component, i.e. the absence of local government bodies as a subject of control activity and the presence of another subject – international organizations; the normative component of the administrative-legal mechanism for controlling the activities of the State Bureau of Investigation is based on the norms of administrative law, which determine the principles, subjects, order and procedures for carrying out the specified type of activity; a limited list of methods and forms, due to the fact that the main source of data for control is documented information.

**Key words:** legal mechanism of control, administrative law, democratic civil control, State Bureau of Investigation, state control, public control (oversight), structur.

**Постановка проблеми.** Контроль відіграє важливу роль у діяльності Державного бюро розслідувань (далі – ДБР), оскільки дозволяє гарантувати об'єктивне виконання поставлених завдань і законність під час реалізації його працівниками повноважень. У свою чергу помилковим буде вважати, що контрольна діяльність є простим однокомпонентним процесом, навпаки – контроль включає в себе низку складових, завдяки яким стає можливим належним чином реалізувати таку діяльність. Натомість, відсутність принаймні одного з елементів контрольної діяльності здатна або знизити його ефективність, або ж взагалі унеможливити цей процес. Це призведе до неналежної реалізації відповідної стадії, а відтак – неякісного управління та утвердження феномену свавілля серед персоналу будь-якого державного органу, зокрема ДБР. Належний і результативний контроль, насамперед забезпечується його єдністю, якою характеризується його внутрішня побудова, тобто механізм, завдяки якому втілюється така діяльність.

**Мета дослідження** полягає у формуванні визначальних рис притаманних адміністративно-правовому механізму контролю за діяльністю ДБР, що обумовлює необхідність дослідження змісту останнього.

**Виклад основного матеріалу.** Складність визначення сутності механізму контролю, обумовлюється наявністю різних підходів до тлумачення останнього, зокрема контроль розглядають як стадію та/або функцію управління, галузь знань, вид, форму, метод, напрям діяльності, процедура тощо. Таке різноманіття тлумачень даного феномену призвело до утворення безлічі поглядів щодо сутності його механізму. Причому більшість із них характеризуються відсутністю системного підходу, адже елементи механізму контролю виділяються ізольовано одне від одного. Наприклад, частіше за все, серед складових елементів механізму контролю виокремлюють його предмет і методи, які безпосередньо визначають напрями реалізації контролю [1, с. 29]. В.С. Орленко описує механізм державного контролю як «систему законодавчих та організаційних засад, які визначають структуру, повноваження, процедури та інструменти, необхідні для забезпечення ефективного та систематичного контролю за діяльністю державних органів, установ, підприємств та інших суб'єктів влади» [2, с. 120]. І з такою позицією важко не погодитись, хоча їй і бракує точності, в частині визначення переліку складових цього механізму. Більш конкретизований, на нашу думку, підхід пропонує О.М. Вініченко, який до системи контролю відносить: «необхідність контролю умови, що зумовлюють контроль визначення поняття «контроль» угруповання визначень поняття «контроль» у різних площинах наукових поглядів вчених управлінські аспекти контролю сутнісні риси контролю сутність контролю» [1, с. 29], а також його мету, завдання, функції, принципи, об'єкт, предмет, суб'єктів і методи. Інший погляд на механізм контролю має Т.В. Письменна, на думку якої останні складаються з суб'єктів контролю, його рівнів, форм, методів і нормативно-правової бази [3, с. 246]. Розглянуті позиції вчених пропонуємо використати як підґрунтя для формування власного погляду на структуру механізму контролю, складовими елементами якої є його: завдання, засоби, мета, методи, об'єкт, предмет, принципи, стадії, суб'єкти, їх повноваження, форми, функції та цілі. В той же час характеристика механізму як правового явища, обумовлює наявність у його змісті ще одного компоненту – правового.

Отже, правовий механізм контролю складається з наступних компонентів: 1) предметного, тобто об'єкту та предмету контролю; 2) цільового, до якого входять мета, завдання та функції даного виду діяльності; 3) інституційного – суб'єктів здійснення контрольної діяльності та їх повноважень у цій сфері; 4) нормативного, який уособлює нормативно-правову базу реалізації контрольної діяльності; 5) інструментального (форми та методи здійснення контролю); 6) процедурного, що об'єднує принципи та стадії проведення контрольної діяльності. Надалі вважаємо за можливе дослідити адміністративно-правовий механізм контролю за діяльністю ДБР спираючись на запропоновану систему механізму контролю, а її складові розглянути крізь призму адміністративний норм права, які регламентують окреслену діяльність.

Виходячи з того, що об'єктом контролю, як нами було зазначено раніше є те на що спрямовано контроль, то ним в даному випадку є діяльність ДБР. Зі свого боку треба відмітити, що така діяльність є широким поняттям, яке охоплює зовнішній і внутрішній аспекти. Саме такий підхід використовується в теорії адміністративного права, наприклад М.П. Гурковський і С.С. Єсімов розглядаючи питання публічної служби в правоохоронній сфері зазначають, що її зовнішня сторона відбивається в реалізації публічними службовцями правоохоронних функцій у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки, а внутрішня – «пов'язана із здійсненням внутрішньоорганізаційної діяльності правоохоронних органів у сфері повсякденної організації правоохоронної діяльності, зокрема щодо кадрового забезпечення правоохоронних органів,

що охоплює реалізацію мети, завдання та принципи кадрової політики у правоохоронній сфері» [4, с. 198].

Використовуючи наведений вище дуальний підхід щодо діяльності правоохоронних органів (до яких відноситься і ДБР) зазначимо, що зовнішній аспект, як елемент об'єкту контролю, пов'язаний із здійсненням ДБР поставлених перед ним завдань, а саме протидія кримінальним правопорушенням віднесених до їх компетенції, а саме суб'єктами вчинення яких є вищі посадові особи, службові особи антикорупційних органів (Національного антикорупційного бюро України та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури), а також у разі вчинення військові кримінальних правопорушень (за виключенням ст. 422 Кримінального кодексу України). До внутрішньо організаційного аспекту діяльності ДБР слід віднести: управлінську діяльність (якість, результативність, доцільність і обґрунтованість прийнятих управлінських рішень); виконавську та службову дисципліну працівників ДБР; матеріально-технічну складові роботи ДБР, у т.ч. виконання його кошторису.

В порівнянні з об'єктом контролю його предмет є більш конкретизованим, а тому залежить від мети та завдань контролю, зокрема він може збігатись із об'єктом контролю, а може бути локалізований в межах одного чи декількох напрямів зовнішньої та внутрішньої організаційної діяльності. До прикладу згідно з положеннями ч. 2 ст. 24 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [5] підрозділ внутрішнього контролю ДБР реалізує контрольну діяльність виключно в межах внутрішньої організаційної діяльності, в частині дотримання службової дисципліни, правил етичної поведінки, вимог щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів працівниками ДБР і т. п. Уточнимо, що даному випадку об'єктом контролю буде діяльність ДБР, а його предметом – саме її внутрішньо організаційний аспект (виконавська та службова дисципліна, дотримання антикорупційного законодавства та доброчесності).

Першим складовим елементом цільового компоненту є мета контролю. Основною метою контролю за діяльністю ДБР є перевірка дотримання законності діяльності працівників зазначеного органу. Варто наголосити, що за допомогою контролю стає можливим виявити не тільки негативні наслідки, а і позитивні досягнення, які в сукупності з недоліками можна використати для попередження порушень законодавчих приписів і їх профілактики.

Функції контролю є науковою категорією, під якою розуміють «здатність управління виявити проблеми і відповідно скоригувати діяльність організації до того, як ці проблеми переростуть у кризу» [6, с. 86]. Зазначене обумовлює наявність різних підходів щодо їх визначення, зокрема деякі вчені (Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко та Ю.П. Сурмін) відносять до функцій контролю облік, перевірку та аналіз [7, с. 443]. У.О. Марчук і А.А. Романчук серед функцій контролю виділяють: інформаційну, профілактичну, інструктивну та охоронну [8, с. 33]. Інші вчені (Н.Т. Мала, Л.Є. Угрин і О.Р. Саніна) також виділяють інформаційну функцію і окрім неї – діагностичну, орієнтаційну та стимулюючу [9, с. 66]. Нажаль ми не можемо визнати жоден із переліків функцій контролю вичерпним, принаймні через те, що в жодному з них не враховану ще одну функцію – відновлюючу, адже здійснення контрольної діяльності дає змогу досягти нормального функціонування підконтрольного об'єкта. Проте враховуючи вказані функції контролю, а також специфіку його здійснення за діяльністю ДБР, можемо сформулювати такий перелік функцій: інформаційна, аналітична, превентивна, відновлююча, методична.

Інституційний компонент повинен бути представлений системою суб'єктів контролю та їх повноваженнями в цій сфері. В свою чергу, можна зробити загальний висновок про суб'єктів здійснення контролю, до яких слід віднести: державні органи,

органи місцевого самоврядування та громадськість. Між тим контроль за діяльністю ДБР, у часині суб'єктів його реалізації має власну специфіку, яка впливає з аналізу Розділу V Закону України «Про державне бюро розслідувань». По-перше, органи місцевого самоврядування не здійснюють контроль за діяльністю зазначеного органу, через брак у них відповідних повноважень. А по-друге, такий контроль здійснюється і міжнародними організаціями, представники яких входять до комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора ДБР. Таким чином, до суб'єктами контролю за діяльністю ДБР є: держані органи, органи місцевого самоврядування громадські інституції та міжнародні організації.

Наступним компонентом адміністративно-правового механізму контролю за діяльністю ДБР є нормативно-правові акти на підставі яких він реалізується. Першим таким правовим актом є Конституція України, де закріплені повноваження парламенту (ст. 85), уряду (ст. 116), глави держави (ст. 106), а також судів (ст. 124), у тому числі щодо реалізації ними контрольної діяльності. Серед законодавчих актів необхідно виділити: Закон України «Про Державне бюро розслідувань», який закріплює особливості демократичного цивільного контролю за діяльністю ДБР (Розділ V); Закон України «Про комітети Верховної Ради України», що регламентує контрольні повноваження профільні комітетів Верховної Ради України (далі – ВР України); Закон України «Про запобігання корупції», в частині легалізації окремих інструментів контролю; Закони України «Про звернення громадян» і «Про доступ до публічної інформації», які містять засади здійснення громадського контролю за діяльністю ДБР.

У свою чергу серед підзаконних нормативно-правових актів, які стосуються організації та здійснення контролю за діяльністю ДБР необхідно назвати: Предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання затверджені постановою ВР України від 29.08.2019 № 19-ІХ; Положення про Раду громадського контролю при Державному бюро розслідувань затвердженого Указом Президента України від 05.02.2020 № 42/2020; Порядок проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа у Державному бюро розслідувань затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2017 № 449 тощо.

Відомчими нормативно-правовими ДБР актами в сфері здійснення контролю є: Порядок організації та здійснення внутрішнього контролю в Державному бюро розслідувань затверджений наказом ДБР 27.04.2020 № 147; Інструкція про порядок проведення службових розслідувань стосовно працівників Державного бюро розслідувань затверджена наказом ДБР від 14.01.2020 № 9; Положення про Дисциплінарну комісію Державного бюро розслідувань затверджене наказом ДБР від 06.01.2021 № 7 і т. д. Підкреслимо, що серед нормативно-правових актів, які регламентують здійснення контролю за діяльністю ДБР акти адміністративного права займають провідне місце, оскільки буквально регламентують засади здійснення такої діяльності, її порядок реалізації та компетенцію відповідних суб'єктів.

Інструментальний компонент включає в себе форми, методи та способи здійснення контрольної діяльності. Під формами контролю необхідно розуміти «спосіб конкретного вираження й організації контрольної дії, спрямованої на виконання функцій контролю, тобто як техніку здійснення контролю та конфігурацію контрольного заходу» [10, с. 99]. В той же час складність виділення таких форм полягає у достатньо тісному взаємозв'язку з іншим елементом – методами. На чому в своєму дослідженні наголошує М.М. Шестерняк, зазначаючи, що існує декілька теорій щодо виділення форм контролю. Відповідно до першої теорії принципового розмежування між формами і методами не прослідковується, а тому виділяється їх загальний перелік (аналіз, аудит, інвентаризація, обстеження, перевірка, ревізія, розслідування

і т. п.). Прихильники другої теорії виокремлюють: попередній контроль (експертиза, моніторинг); поточний контроль (перевірка, розслідування, ревізія, аудит); наступний контроль (ревізія, оцінювання) [11, с. 155]. Сутність третьої теорії спирається на стадії контролю, зокрема: перша група форм пов'язана з плануванням здійснення контролю та розробленням необхідного документального забезпечення; друга група форм об'єднує ті, що безпосередньо пов'язані з контрольною діяльністю (це цільові та контрольні перевірки та інспектування); третя група – це підведення підсумків, які можуть здійснюватися в формах узагальнення та підсумків [6, с. 90–91]. Узагальнюючі наведені погляди, варто підкреслити не тільки їх ідентичність із методами контролю, а і дублювання на різних етапах останнього. З метою уникнення подібних помилок і приймаючи до уваги консолідацію контролю за роботою ДБР у межах окремих напрямів пропонуємо визначити такі форми контролю за діяльністю вказаного органу: перевірка та моніторинг – як основні форма; розслідування (під час порушення службовою та виконавської дисципліни, а також вчинення правопорушень); прийняття участі в роботі комісій і рад до компетенції яких віднесено контроль за діяльністю ДБР, наприклад комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора ДБР і Ради громадського контролю ДБР відповідно; аудит, ревізія та інвентаризація (мають місце, коли до предмету контролю входять матеріально-технічні питання). З огляду на те, що контролю за діяльністю ДБР незалежно від його виду чи суб'єкту, переважно здійснюється на підставі конкретної інформації, відомостей і фактів, то найпоширенішими його методами є її: збір, аналіз, розгляд, узагальнення, спостереження, фіксація і т.п.

До процедурного компоненту входять засади проведення контрольної діяльності, а також її стадії. Як слушно зауважує С.М. Гусаров до принципів контролю зазвичай відносять: «законність, об'єктивність, незалежність, відповідальність, наукова обґрунтованість» [12, с. 190]. Вважаємо за можливе розширити даний перелік за рахунок наступних принципів: гнучкість, економічність [13, с. 41], ефективність, компетентність [7, с. 448] і своєчасність.

Щодо стадій контролю, це напевно, одна з небагатьох категорій, яка характеризується уніфікованістю змісту, оскільки більшість вчених (наприклад, Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін [7, с. 447]) констатують наявність трьох стадій, які поширюються і на здійснення контролю за діяльністю ДБР: підготовча, центральна та підсумкова.

**Висновки.** Розгляд усіх компонентів адміністративно-правового механізму контролю за діяльністю ДБР дає можливість виокремити його специфіку, яка відбивається в наступних рисах:

- дуалізм двох взаємозв'язаних елементів – об'єкту та мети контролю, оскільки остання може здійснюватися як в межах зовнішньої та внутрішньої організаційної діяльності ДБР;
- наявність гнучких елементів даного механізму (предмету та завдань контролю), які здатні змінювати свій зміст у залежності від умов і обставин у яких він здійснюється;
- наявність нетипового інституційного компоненту, тобто відсутність органів місцевого самоврядування як суб'єкта контрольної діяльності та наявність іншого суб'єкту – міжнародних організацій;
- нормативний компонент адміністративно-правового механізму контролю за діяльністю ДБР ґрунтується на нормах адміністративного права, які визначають принципи, суб'єктів, порядок і процедури здійснення вказаного виду діяльності;
- обмежений перелік методів і форм, зумовлений тим, що основним джерелом отримання даних для контролю є документально зафіксована інформація.

Кожен з виокремлених компонентів представляє цінність для здійснення контролю за діяльністю ДБР, оскільки відсутність щонайменше одного з них призведе до неможливості реалізації контрольної діяльності. Тому, будь який із них може стати предметом подальших наукових пошуків.

#### Список використаних джерел:

1. Вініченко О. М. Дефініція контролю, як наукової категорії. *Агросвіт*. 2014. № 23. С. 25–31.
2. Орленко В. С. Проблеми розвитку механізмів державного контролю в Україні. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2023. № 2(68). С. 118–124. DOI: [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-2\(68\)-17](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-2(68)-17).
3. Письменна Т. В. Теоретичні основи функціонування механізму державного фінансового контролю. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2014. № 2 (53). С. 244–250.
4. Гурковський М. П., Єсімов С. С. Поняття державної служби в правоохоронній сфері України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*. 2017. Вип. 4. С. 189–200.
5. Про Державне бюро розслідувань: закон України 12.11.2015 № 794-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (дата звернення 11.02.2025).
6. Кісіль З. Р. Основи управління: посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. 232 с.
7. Державне управління: підручник: у 2 т. / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.]. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
8. Марчук У. О., Романчук А. А. Функції контролю в системі управління підприємством. *Економіка. Фінанси. Право*. 2013. № 1. С. 31–34.
9. Мала Н.Т., Угрин Л.Є., Саніна О.Р. Контролювання у системі менеджменту. С. 66–71. URL: <https://ena.lpnu.ua:8443/server/api/core/bitstreams/8f2416f8-2891-4631-ad09-805695ae408e/content> (дата звернення 02.03.2025).
10. Стефанюк І. Б. Методологічні засади функціонування системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні. *Фінанси України*. 2011. № 6. С. 84–102.
11. Шестерняк М. М. Методи і форми контролю: проблеми визначення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки*. 2017. Вип. 26(2). С. 154–156.
12. Гусаров С. М. Принципи контролю за станом охорони державної таємниці. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: тези доп. міжнар. наук.- практ. конф.* С. 189–193. URL: [https://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/01\\_12\\_2017/pdf/59.pdf](https://www.univd.edu.ua/general/publishing/konf/01_12_2017/pdf/59.pdf) (дата звернення 10.03.2025).
13. Теорія управління: навчальний посібник / І. А. Грузіна, І. О. Кінас, І. М. Перерва [та ін.]. Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2021. 138 с.