

## ДО ПИТАННЯ ПРО ДЕМОКРАТИЧНИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

### TO THE QUESTION OF DEMOCRATIC CIVILIAN CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATIONS

Кіслиця І.О., к.ю.н., доцент, доцент кафедри організації судових,  
правоохоронних органів та адвокатури

Національний університет «Одеська юридична академія»

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7215-0791>

Стаття присвячена дослідженню демократичного цивільного контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань. Запропоновано таке визначення: демократичний цивільний контроль за діяльністю Державного бюро розслідувань — це система механізмів і процедур, спрямованих на забезпечення прозорості, підвітності та законності роботи Державного бюро розслідувань. Підкреслено, що демократичний цивільний контроль за діяльністю Державного бюро розслідувань базується на принципах демократичних цінностей, що передбачають залучення громадянського суспільства, громадських організацій та інших незалежних суб'єктів до оцінки діяльності Державного бюро розслідувань з метою запобігання зловживанням владою, забезпечення дотримання прав і свобод людини та утвердження верховенства права. У статті зазначено про доцільність виділення двох видів контролю за діяльністю ДБР, серед яких: 1) внутрішній, який здійснюється зі сторони уповноважених структурних підрозділів, між якими є адміністративне підпорядкування; 2) зовнішній, який за своєю сутністю є громадським (цивільним) контролем, який дозволяє суспільству оцінити діяльність ДБР відповідно до покладених на цей орган завдань.

У статті підкреслено, що суб'єктами громадського контролю за діяльністю ДБР та інших правоохоронних органів виступають не лише громадські організації, але й кожний бажуючий громадянин, незалежно від його належності до будь-якої організації. Акцентовано увагу, що суб'єктом громадського контролю за діяльністю ДБР може бути будь-яка особа, яка є учасником суспільних відносин, але не має владних повноважень.

Визначено, що контроль за діяльністю Державного бюро розслідувань може здійснюватися у наступних формах: проведення перевірок, аналіз звітів, аналіз інформаційних матеріалів, проведення експертиз, ревізії, аналіз відповідей на запити, виявлення недоліків роботи ДБР на основі інформаційних матеріалів у ЗМІ.

Під час дослідження було проаналізовано Звіти про діяльність ДБР за 2022 та 2023 рік та Висновок Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань за результатами розгляду звіту за 2023 рік. Було зроблено висновок, що вказані у цих документах дані свідчать про щорічне зростання кількості кримінальних проваджень, звернень громадян та залучення суспільства до оцінки роботи ДБР. У статті було зазначено, що посилення демократичного цивільного контролю за діяльністю ДБР сприятиме підвищенню якості роботи ДБР та зміцненню довіри суспільства до правоохоронної системи загалом.

**Ключові слова:** Державне бюро розслідувань, ДБР, демократичний цивільний контроль, Рада громадського контролю, верховенство права, правоохоронні органи, досудове розслідування.

The article is dedicated to the study of democratic civilian control over the activities of the State Bureau of Investigations (SBI). The following definition is proposed: democratic civilian control over the activities of the State Bureau of Investigations is a system of mechanisms and procedures aimed at ensuring transparency, accountability, and legality in the operation of the SBI. It is emphasized that democratic civilian control over the activities of the SBI is based on the principles of democratic values, involving civil society, public organizations, and other independent entities in assessing the Bureau's activities to prevent abuses of power, ensure compliance with human rights and freedoms, and uphold the rule of law. The article highlights the relevance of distinguishing two types of control over the activities of the SBI: 1) Internal control, conducted by authorized structural units within the framework of administrative subordination; 2) External control, which is essentially public (civilian) oversight, allowing society to evaluate the performance of the SBI in accordance with its assigned tasks.

It is emphasized that the subjects of public control over the activities of the SBI and other law enforcement agencies are not limited to public organizations but include any willing citizen, regardless of their affiliation with any organization. Attention is drawn to the fact that any individual participating in social relations but lacking governmental powers can act as a subject of public oversight over the SBI's activities.

It is determined that control over the activities of the State Bureau of Investigations can take the following forms: inspections, report analysis, review of informational materials, expert evaluations, audits, analysis of responses to inquiries, and identification of shortcomings in the SBI's work based on media reports.

The study analyzed the SBI activity reports for 2022 and 2023, as well as the conclusions of the Public Oversight Council at the SBI following the review of the 2023 report. It was concluded that the data in these documents indicate an annual increase in the number of criminal proceedings, citizen appeals, and public involvement in evaluating the SBI's work. The article notes that strengthening democratic civilian control over the activities of the SBI will improve its operational quality and enhance public trust in the law enforcement system as a whole.

**Key words:** State Bureau of Investigations, SBI, democratic civilian control, Public Control Council, rule of law, law enforcement agencies, pre-trial investigation.

**Актуальність теми та постановка проблеми.** Функціонування незалежної, демократичної, суверенної держави неможливе без захисту її національних інтересів. У цьому контексті національна безпека є ключовими елементами стабільного функціонування держави й суспільства. Правоохоронні органи, серед яких важливе місце посідає Державне бюро розслідувань, забезпечують порядок і безпеку в нашій країні. Діяльність Державного бюро розслідувань з моменту утворення цього органу залишається під пильною увагою громадськості. З урахуванням цього, важливості набуває демократичний цивільний контроль за діяльністю Державного бюро розслідувань, який потребує детального аналізу.

**Стан дослідження.** Питання цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів досліджувались

в науковій літературі з різних точок зору. Деякі дослідники, зокрема В. А. Яценко, В. Г. Пилипчук, П. П. Богуцький, О. Д. Довгань, І. М. Доронін, О. В. Петришин розглядали вказану тему з точки зору цивільної безпеки [1]. Чимало досліджень у сфері права присвячено громадському контролю за діяльністю прокуратури України [2], Служби безпеки України [3] та Національної поліції України. В той же час, чимало питань, пов'язаних із демократичним цивільним контролем за діяльністю Державного бюро розслідувань є недослідженими в юридичній літературі.

**Метою дослідження** є визначення, на підставі нормативних джерел та спеціальної літератури, поняття та форм, видів та форм такого контролю, аналіз емпіричної бази для аналізу стану організації демократичного цивільного

контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Основні засади організації та діяльності Державного бюро розслідувань, структура цього органу, особливості взаємодії ДБР з іншими органами, а також особливості демократичного цивільного контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань врегульовано Законом України «Про Державне бюро розслідувань» [4]. Так, відповідно до ст. 23 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», визначено, що контроль за діяльністю Державного бюро розслідувань здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання правоохоронної діяльності, у порядку, визначеному Конституцією України, цим Законом та іншими законами України [4]. Окремо серед джерел слід зазначити про Указ Президента України «Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань» від 05.02. 2020 р. № 42/2020 [5]. Вказаним Указом було затверджено Положення про Раду громадського контролю при Державному бюро розслідувань [6] і Порядок формування Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань [6]. Вказані нормативні акти дають можливість у загальному вигляді зрозуміти сутність цивільного контролю за Державним бюро розслідувань, проте вказані документи присвячені правовому статусу Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань, і тому не розкривають, зокрема, види та форми контролю за діяльністю ДБР.

Науковці класифікують види демократичного контролю за різними підставами. Проте, найбільш поширеним є підхід, відповідно до якого виділяють 2 види контролю за діяльністю ДБР: 1) внутрішній, який здійснюється зі сторони уповноважених структурних підрозділів, між якими є адміністративне підпорядкування; 2) зовнішній, який за своєю сутністю є громадським (цивільним) контролем, який дозволяє суспільству оцінити діяльність ДБР відповідно до покладених на цей орган завдань.

Суть належного та ефективного контролю за діяльністю ДБР полягає у поєднанні зовнішніх і внутрішніх механізмів, що базуються на нормативно-правових актах, морально-етичних засадах та загальнолюдських цінностях. Особливу увагу слід приділити значенню слова «демократичний» у цьому контексті. Термін «демократичний» у понятті «демократичний цивільний контроль» відображає залучення широких верств суспільства до державного управління через виконання наглядових функцій. Наявність демократичного цивільного контролю за діяльністю ДБР є показником сталого розвитку суспільства і важливим кроком у формуванні громадянського суспільства, що сприяє зміцненню демократичних засад у функціонуванні держави та суспільства.

Таким чином, демократичний цивільний контроль за діяльністю Державного бюро розслідувань — це система механізмів і процедур, спрямованих на забезпечення прозорості, підзвітності та законності роботи Державного бюро розслідувань. Цей контроль базується на принципах демократичних цінностей, що передбачають залучення громадянського суспільства, громадських організацій та інших незалежних суб'єктів до оцінки діяльності ДБР з метою запобігання зловживанням владою, забезпечення дотримання прав і свобод людини та утвердження верховенства права.

Суб'єктами громадського контролю за діяльністю ДБР та інших правоохоронних органів виступають не лише громадські організації, оскільки кожен громадянин має право здійснювати контроль незалежно від його належності до будь-якої організації. Таким чином, суб'єктом громадського контролю за діяльністю ДБР може бути будь-яка особа, яка є учасником суспільних відносин, але не має владних повноважень. Такий підхід сприяє підвищенню ефективності контролю, адже до його реалізації може долучатися все суспільство загалом.

З метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю при Державному бюро розслідувань, згідно ст. 28 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», функціонує Рада громадського контролю у складі 15 осіб, яка формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу. Внаслідок вимоги суспільства у отриманні інформації про діяльність правоохоронних органів та контролю за ними, у державі створено додатковий інструмент — інститут громадського контролю, який є ланцюгом, що пов'язує суспільство з Державним бюро розслідувань через Раду громадського контролю.

Деякі науковці вважають, що інституції, подібні Раді громадського контролю при ДБР, стали частиною правоохоронної системи, а не лише надбудовою, якій не відомі ні аспекти діяльності органів правопорядку, ні люди які в них працюють, ані проблеми, які потрібно вирішувати. В той же час вони не є професійними союзами, які лише представляють інтереси працівників у правовідносинах із роботодавцем. Органи громадського контролю дають можливість ДБР взаємодії із усім суспільством, вони є запобіжником від певних зловживань з боку співробітників ДБР.

Аналізуючи контроль за діяльністю ДБР, можна зробити висновок, що такий контроль може здійснюватися у наступних формах: проведення перевірок, аналіз звітів, аналіз інформаційних матеріалів, проведення експертиз, ревізії, аналіз відповідей на запити, виявлення недоліків роботи ДБР на основі інформаційних матеріалів у ЗМІ (в тому числі, на основі виступів співробітників ДБР) тощо.

В якості прикладу останнього можна зазначити інформування Директором ДБР Президента України, Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України з основних питань діяльності Державного бюро розслідувань та його підрозділів, про виконання покладених на них завдань, додержання законодавства, прав і свобод людини і громадянина, що регламентується п.1 ч. 2 ст. 23 Закону України «Про державне бюро розслідувань» [4].

Законом передбачено обов'язок Директора ДБР подавати щороку, що 15 лютого, вказаний Звіт Президенту України та Верховній Раді. Законодавець окреслив необхідні складові Звіту про діяльність ДБР: 1) дані про результативність діяльності ДБР щодо проведення досудового розслідування, зокрема: кількість зареєстрованих заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, віднесені до підслідності Державного бюро розслідувань; кількість оперативно-розшукових справ, заведених Державним бюро розслідувань, та їх результативність; дані про кількість обвинувальних актів та осіб, щодо яких винесено обвинувальні та виправдувальні вироки; дані про збитки, завдані кримінальними правопорушеннями, тощо; 2) інформація про взаємодію ДБР з державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, про співпрацю з державними органами, неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями в межах своєї компетенції; 3) дані про штат ДБР, про результати діяльності підрозділу внутрішнього контролю ДБР; 4) інформація про виконання кошторису ДБР [4] та інші важливі дані, на підставі яких можна зробити висновки про ефективність діяльності ДБР за звітний період і за потреби, порівняти динаміку за роками.

Важливо підкреслити, що Звіт про діяльність Державного бюро розслідувань подається на аналіз до Ради громадського контролю, яка протягом 10 днів його досліджує та оприлюднює разом із своїм Висновком.

Для наочного розуміння важливості вказаного Звіту про діяльність ДБР та висновку Ради громадського контролю, доцільно розглянути Звіт за 2023 рік [8] та порівняти його із попереднім Звітом за 2022 рік [9]. Так, відповідно до Звіту про діяльність Державного бюро розслідувань за 2023 рік, кількість проваджень зросла на 45 % (у 2022 році

- 48868, у 2023 - 71898). У 2023 році працівники Державного бюро розслідувань здійснювали досудове розслідування у майже 71 900 кримінальних провадженнях, що на понад 23 тисячі більше, ніж у 2022 році, внаслідок ефективного досудового розслідування з боку ДБР, було направлено понад 7,2 тис. обвинувальних актів до суду [8].

Привертає на себе увагу те, що у 2023 році Державне бюро розслідувань визначило одним із пріоритетів діяльності забезпечення якісної співпраці з громадськістю як неодмінну складову прозорості і відкритості у діяльності ДБР. У Висновку Ради громадського контролю схвально відзначено своєчасне та повне інформування громадськості про діяльність ДБР, зокрема, не тільки шляхом публікації інформаційних повідомлень на офіційному вебсайті, сторінках ДБР у соціальних мережах «Facebook» «Instagram» «Twitter», месенджері «Telegram», але й шляхом проведення керівництвом ДБР різноманітних брифінгів, інтерв'ю, проведення соціальних компаній на телебаченні тощо [10].

Зацікавленість діяльністю ДБР з боку суспільства підтверджує кількість звернень громадян, що надходить щороку до ДБР. Так, у 2022 році надійшло близько 15,9 тис. звернень [9], а у 2023 році ця кількість зросла до 33,1 тис. звернень [8]. Громадяни направляли свої звернення, заяви, скарги, повідомлення засобами поштового зв'язку, електронною поштою, через офіційний веб-сайт ДБР та інші засоби зв'язку. Все це дає підстави стверджувати, що ДБР поступово стає одним із ключових правоохоронних органів, що забезпечує законність та справедливість у державі, а також вказані показники демонструють зростання довіри громадян до діяльності ДБР. Зростаюча кількість звернень свідчить про високу обізнаність суспільства щодо функцій ДБР та про його значущу роль у забезпеченні прозорості, захисту прав громадян і боротьби з правопорушеннями, що віднесені до підслідності ДБР.

Аналіз висновку Ради громадського контролю за 2023 рік дозволяє зробити висновок, що Рада громадського

контролю при ДБР в цілому схвально оцінює результати діяльності Державного бюро розслідувань за звітний період. В якості зауважень наявні такі: необхідність створення в системі ДБР навчального закладу та науково-дослідної установи; надання особам рядового та навчальницького складу ДБР можливості носити, зберігати вогнепальну зброю та спеціальні засоби тощо; реалізації норм закону щодо пенсійного забезпечення осіб рядового та навчальницького складу ДБР; здійснення системної роботи щодо протидії катуванням під час виконання працівниками правоохоронних органів своїх повноважень [10]. Проте, вбачається, що вказані зауваження не є критичними та суттєво не впливають на оцінку результатів діяльності ДБР.

**Висновки.** Демократичний цивільний контроль за діяльністю Державного бюро розслідувань — це система механізмів і процедур, спрямованих на забезпечення прозорості, підзвітності та законності роботи Державного бюро розслідувань. Цей контроль поєднує зовнішні та внутрішні механізми. У здійсненні демократичного цивільного контролю за діяльністю ДБР велику роль відіграє Рада громадського контролю при ДБР. Аналіз Звітів про діяльність ДБР демонструє щорічне зростання кількості кримінальних проваджень, звернень громадян та залучення суспільства до оцінки його роботи, що свідчить про поступове зміцнення довіри до вказаного органу. Разом із цим, для підвищення ефективності діяльності ДБР та удосконалення організації роботи вказаного органу доцільно враховувати зауваження та рекомендації, які наводяться у Звітах Ради громадського контролю. Зокрема, доречним є створення навчального закладу та наукових установ у структурі ДБР, а також удосконалення правових засад роботи Ради громадського контролю, посилення взаємодії ДБР з іншими правоохоронними органами України та міжнародними організаціями. Посилення демократичного цивільного контролю за діяльністю ДБР сприятиме підвищенню якості роботи ДБР та зміцненню довіри суспільства до правоохоронної системи загалом.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика : навчальний посібник / В. А. Яценко, В. Г. Пилипчук, П. П. Богущкий, О. Д. Довгань, І. М. Доронін, О. В. Петришин; за заг. ред. В. Г. Пилипчука; Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України. Київ; Одеса : Фенікс, 2020. 224 с.
2. Симоян Н. А. Цивільний контроль за діяльністю органів прокуратури в Україні: адміністративно-правові засади розвитку та становлення: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 193 с. URL: <https://uacademic.info/download/file/0414U001876/Dis.doc>
3. Баранецький Р. Ф. Організаційно-правові засади цивільного контролю за діяльністю Служби безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Херсон, 2015. 177 с. URL: <https://uacademic.info/download/file/0415U002358/Dis.doc>
4. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 6. Ст. 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#n289>
5. Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань: Указ Президента України « від 05.02. 2020 р. № 42/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/42/2020#Text>
6. Положення про Раду громадського контролю при Державному бюро розслідувань: Затверджено Указом Президента України від 5 лютого 2020 року № 42/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/42/2020#n13>
7. Порядок формування Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань: Затверджено Указом Президента України від 5 лютого 2020 року № 42/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/42/2020#n93>
8. Звіт про діяльність Державного бюро розслідувань за 2023 рік. *Офіційний веб-сайт Державного бюро розслідувань*. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/zvit/zvit-pro-diyalnist-derzhavnogo-byuro-rozsliduvan-za-2023-rik.pdf>
9. Звіт про діяльність Державного бюро розслідувань за 2022 рік. *Офіційний веб-сайт Державного бюро розслідувань*. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/zvit/zvit-pro-diyalnist-derzhavnogo-byuro-rozsliduvan-za-2022-rik.pdf>
10. Висновок Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань за результатами розгляду звіту за 2023 рік. *Офіційний веб-сайт Державного бюро розслідувань*. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/zvit/vusnovok-rhk-2023.PDF>