

МАКАРЕНКО М. М.,

аспірант адміністративного права
та процесу навчально-наукового
інституту № 3
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.2.35>

ЗМІСТ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

У статті наголошено, що державний контроль охоплює всю діяльність Державного бюро розслідувань, а не тільки ту частину, що здійснюється публічно, а його результати можуть суттєво вплинути на роботу всього органу, його зовнішній і внутрішній аспекти. Тому, метою статті стало розкриття змісту внутрішнього контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань, що обумовлює необхідність дослідження суб'єктів, які його здійснюють (Директор Державного бюро розслідувань і директори його територіальних управлінь, керівники структурних підрозділів, підрозділ внутрішнього контролю Державного бюро розслідувань, відділ внутрішнього аудиту Управління забезпечення особистої безпеки Державного бюро розслідувань, Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції, окреслення їх повноважень, а також аналізу процедурних аспектів такої діяльності.

Автором розкрито зміст внутрішнього контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань через наступні ознаки: спрямована на недопущення порушень виконавської дисципліни та антикорупційного законодавства з боку працівників Державного бюро розслідувань, удосконалення системи управління, а також забезпечення оптимального та раціонального використання бюджетних коштів; пріоритетними напрямками такого контролю є виконавська дисципліна, дотримання положень антикорупційного законодавства та правил етичної поведінки працівників Державного бюро розслідувань, якість внутрішньої системи управління та фінансово-господарська діяльність; реалізується Директором Державного бюро розслідувань і директорами його територіальних управлінь, а також керівниками структурних підрозділів, підрозділом внутрішнього контролю Державного бюро розслідувань, відділом внутрішнього аудиту Управління забезпечення особистої безпеки Державного бюро розслідувань, Уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою) з питань запобігання та виявлення корупції; процес здійснення такого контролю регламентований нормами адміністративного права (профільним законом, який регламентує діяльність Державного бюро розслідувань, антикорупційним законодавством і законодавством у сфері державного фінансового контролю, а також підзаконними нормативно-правовими актами, які встановлюють порядок і процедури здійснення контрольної діяльності); передбачає контроль за внутрішньо організаційною діяльністю Державного бюро розслідувань, який переважно покладається на керівників і структурні підрозділи цього органу та здійснюється систематично.

Ключові слова: державний контроль, Державне бюро розслідувань, внутрішній контроль, відділ внутрішнього аудиту, підрозділ внутрішнього контролю, виконавська дисципліна, антикорупційні обмеження, фінансово-господарська діяльність.



Makarenko M. M. Content of internal control over the activities of the State Bureau of Investigation

The article emphasizes that state control covers all activities of the State Bureau of Investigation, not just the part that is carried out publicly, and its results can significantly affect the work of the entire body, its external and internal aspects. Therefore, the purpose of the article was to reveal the content of internal control over the activities of the State Bureau of Investigation, which necessitates the study of the subjects that carry it out (the Director of the State Bureau of Investigation and the directors of its territorial departments, heads of structural units, the internal control unit of the State Bureau of Investigation, the internal audit department of the Department for Personal Security of the State Bureau of Investigation, the Authorized Unit (authorized person) for the prevention and detection of corruption, outlining their powers, as well as analyzing the procedural aspects of such activities. The author revealed the content of internal control over the activities of the State Bureau of Investigation through the following features: aimed at preventing violations of executive discipline and anti-corruption legislation by employees of the State Bureau of Investigation, improving the management system, and ensuring the optimal and rational use of budget funds; the priority areas of such control are executive discipline, compliance with the provisions of anti-corruption legislation and the rules of ethical behavior of employees of the State Bureau of Investigation, the quality of the internal management system and financial and economic activity; implemented by the Director of the State Bureau of Investigation and the directors of its territorial departments, as well as heads of structural units, the internal control unit of the State Bureau of Investigation, the internal audit department of the Department for Ensuring Personal Security of the State Bureau of Investigation, the Authorized Unit (authorized person) for the prevention and detection of corruption; the process of implementing such control is regulated by the norms of administrative law (the core law that regulates the activities of the State Bureau of Investigation, anti-corruption legislation and legislation in the field of state financial control, as well as subordinate regulatory legal acts that establish the order and procedures for implementing control activities); provides for control over the internal organizational activities of the State Bureau of Investigation, which is mainly entrusted to the heads and structural units of this body and is carried out systematically.

Key words: *state control, State Bureau of Investigation, internal control, internal audit department, internal control unit, executive discipline, anti-corruption restrictions, financial and economic activities.*

Вступ. Беззаперечно державний контроль охоплює всю діяльність Державного бюро розслідувань (далі – ДБР), а не тільки ту частину, що здійснюється публічно, а його результати можуть суттєво вплинути на роботу всього органу, його зовнішній і внутрішній аспекти. Взагалі державний контроль має і інші відмінності, які дозволяють забезпечити функціонування усіх без виключення державних органів, що насамперед, обумовлюється їх широкими повноваженнями владного характеру, зокрема: корегування діяльності підконтрольних об'єктів, шляхом надання відповідних вказівок; ініціювання питання притягнення до відповідальності публічних службовців, у разі порушення ними норм і правил; застосування заходів державного примусу у випадках визначених законодавством [4, с. 25]. Здійснюючи логічне та послідовне дослідження, надалі доцільно зосередити увагу на змісті та специфіці державного контролю, який у теорії державного управління та адміністративному праві розкривається по-різному.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття змісту внутрішнього контролю за діяльністю ДБР, що обумовлює необхідність дослідження суб'єктів, які його здійснюють і відповідних процедур.



Результати дослідження. У Енциклопедичному словнику з державного управління контроль визначено як «форму здійснення влади, що забезпечує дотримання законів та інших нормативно-правових актів, які видаються органами держави» [1, с. 157]. Іноді державний контроль розглядається і як функція розв'язання конкретних управлінських задач і недопущення незапланованих і/або небажаних результатів [2, с. 52]. Більш широко державний контроль трактує О.П. Полінець, на його думку це набір дій, спрямованих на об'єкти з метою виявлення та усунення внутрішніх і зовнішніх деструктивних чинників, які можуть порушити стабільність або зруйнувати систему державного управління [3, с. 11]. Т.В. Маматова пропонує розглядати державний контроль у трьох аспектах, де: правовий – збігається з його визначенням як функції; функціональний означає здійснення дій спрямованих на корегування стану об'єкта для нормалізації чи оптимізації його функціонування; інформаційний – «це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці людини, держави, навколишнього середовища» [4, с. 24-25]. Слід погодитись із В.В. Орленко, що державний контроль у тій чи іншій мірі реалізується компетентними органами державної влади [5, с. 58] і саме ця ознака є визначальною у розмежуванні різних видів контролю.

Втім зміст категорії державного контролю набагато ширший і виходить за межі обсягу викладених вище поглядів, характерних для теорії державного управління. Насамперед, він розкривається в таких його ознаках: здійснюється суб'єктами, які наділені державно-владними повноваженнями, в тому числі тими, що поширюються на об'єкт контролю, що дозволяє першому отримувати відомості про його діяльність і поточний стан для подальшого аналізу; її порядок і процедури регламентовані чинним законодавством; включає перевірку додержання законності; його кінцевою метою є удосконалення діяльності об'єкта контролю за рахунок усунення факторів, що погіршують його роботу [6, с. 64; 7, с. 163]; «наявність досить вузької сфери діяльності, яка потребує контролю» [8, с. 408]; супроводжується визначенням причин і умов, які сприяли виникненню порушень; допускається притягнення до юридичної відповідальності [9, с. 216].

Всі вказані вище ознаки знаходять своє пряме чи опосередковане відображення в авторських дефініціях поняття «державний контроль», а саме як:

1) елемент управлінської діяльності, який передбачає проведення систематичних перевірок дотримання приписів чинного законодавства «додержання дисципліни й правопорядку й полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, у наданні обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних органів» [10, с. 223-224] (Ю.П. Битяк);

2) ініціативна автономна діяльність компетентних суб'єктів із метою збору даних про об'єкт контролю, оцінювання їх у відповідності з критеріями, а також за потреби застосування заходів для оптимізації функціонування (В.С. Шестак) [11, с. 7];

3) «діяльність державних органів зі спостереження за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта з метою» отримання повної, об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому, застосування заходів щодо виявлення, попередження і припинення правопорушень» [12, с. 10], надання відповідних рекомендацій щодо утвердження законності та зміцнення дисципліни (В.Ю. Кобринський).

Паралельно із зовнішнім контролем за діяльністю ДБР також здійснюється і внутрішній. Останній у Порядку організації та здійснення внутрішнього контролю в Державному бюро розслідувань затвердженому наказом ДБР від 27.04.2020 № 147 визначено як «комплекс заходів, що застосовується керівником для забезпечення дотримання законності та ефективного використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності» [13] зазначеного органу. З наведеного визначення можна зробити висновок, що цілями внутрішнього контролю є забезпечення: законності, раціонального використання бюджетних коштів, виконання поставлених завдань і досягнення запланованих результатів. У цьому ж положенні закріплена дефініція



об'єкта внутрішнього контролю за діяльністю ДБР, який включає управлінські, фінансові, господарські та інші процеси в реалізації яких приймає участь ДБР. Разом із тим варто відмітити, що наведений перелік не є вичерпним, адже одним із основних об'єктів внутрішнього контролю є проходження служби працівниками ДБР та їх поведінка в контексті дотримання вимог чинного законодавства, насамперед антикорупційного.

В свою чергу аналіз п. 2.3 Порядку організації та здійснення внутрішнього контролю в Державному бюро розслідувань затвердженого наказом ДБР від 27.04.2020 № 147 дозволяє дійти висновку, що суб'єктами внутрішнього контролю є: Директор ДБР і директори його територіальних управлінь, а також керівники структурних підрозділів. Утім здійснення внутрішнього контролю як основного завдання стоїть саме перед підрозділом внутрішнього контролю ДБР (далі – ПВК ДБР), на який в окресленій сфері покладені наступні обов'язки стосовно персоналу: контроль за дотриманням етичних правил, антикорупційних обмежень, у тому числі вимог щодо недопущення конфлікту інтересів; перевірка на доброчесність; моніторинг способу життя; «проведення психофізіологічних інтерв'ю із застосуванням поліграфа» [14] та спеціальної перевірки, а також проведення службового розслідування (пункти 2-4, 6-7 ст. 24 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»). Спробуємо відобразити окремих аспект діяльності ПВК ДБР на рисунку 1, ґрунтуючись на статистичних даних діяльності підрозділу за 2021 [15, с. 41], 2022 [16, с. 38] і 2024 [17, с. 41] роки (оскільки подібні дані за 2023 рік не опубліковано у відкритому доступі).

Окрім ПВК ДБР внутрішній контроль у фінансово-господарській сфері здійснюється в межах внутрішнього аудиту, який реалізується відділом внутрішнього аудиту Управління забезпечення особистої безпеки ДБР (далі – ВВА УЗОБ ДБР) на підставі Порядку здійснення внутрішнього аудиту в Державному бюро розслідувань затвердженого наказом ДБР від 17.08.2020 № 416. Така діяльність спрямована на: удосконалення систем управління та внутрішнього контролю; запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникнення помилок чи інших недоліків у діяльності ДБР; надання незалежних висновків і рекомендацій. За допомогою внутрішнього аудиту проводиться оцінка ефективності: системи управління, рівня виконання завдань, обсягів реалізації функцій діяльності центрального апарату та територіальних управлінь ДБР та ідентифікації ризиками; системи внутрішнього контролю з огляду на актуальні завдання та цілі; використання бюджетних коштів; забезпечення безпеки інформаційних і фінансових електронних систем [18].

Відповідно до абз. 5 ч. 1 ст. 13-1 Закону України «Про запобігання корупції» [19] в кожному державному органі, зокрема ДБР, утворюється Уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції (далі – Уповноважений підрозділ (уповноважена особа)) основною метою яких є організація, проведення та реалізація антикорупційних заходів. Основні завдання та функції Уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) закріплені в Розділі II Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції затвердженого наказом НАЗК від 27.05.2021 № 277/21, які закріплюють контроль-наглядні повноваження, серед яких: розробка заходів спрямованих на запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією та контроль за їх виконанням (п.п. 1 п. 1); «перевірка факту подання декларацій суб'єктами декларування та повідомлення Національного агентства про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій» [20] (п.п. 5 п. 1); контроль за дотриманням норм антикорупційного законодавства та антикорупційних обмежень (п.п. 6 п. 1), а також розглядає та перевіряє зміст повідомлень, які містять відомості про імовірні факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень і інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» (п.п. 19 п. 2).

Висновки. Підсумовуючи все викладене вище, вважаємо за можливе розкрити зміст внутрішнього контролю за діяльністю ДБР через наступні ознаки:

– спрямована на недопущення порушень виконавської дисципліни та антикорупційного законодавства з боку працівників ДБР, удосконалення системи управління, а також забезпечення оптимального та раціонального використання бюджетних коштів;



- пріоритетними напрямками такого контролю є виконавська дисципліна, дотримання положень антикорупційного законодавства та правил етичної поведінки працівників ДБР, якість внутрішньої системи управління та фінансово-господарська діяльність;
- реалізується Директором ДБР і директорами його територіальних управлінь, а також керівниками структурних підрозділів, ПВК ДБР, ВВА УЗОБ ДБР, Уповноваженим підрозділом (уповноваженою особою));
- процес здійснення такого контролю регламентований нормами адміністративного права (профільним законом, який регламентує діяльність ДБР, антикорупційним законодавством і законодавством у сфері державного фінансового контролю, а також підзаконними нормативно-правовими актами, які встановлюють порядок і процедури здійснення контрольної діяльності);
- передбачає контроль за внутрішньо організаційною діяльністю ДБР, який переважно покладається на керівників і структурні підрозділи цього органу та здійснюється систематично.

Список використаних джерел:

1. Енциклопедичний словник з державного управління / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
2. Бутинець Ф. Ф., Виговська Н. Г., Малюга Н. М., Петренко Н. І. Контроль і ревізія. Житомир: ПП «Рута», 2009. 544 с.
3. Полінець О. П. Контроль у державному управлінні України: теоретико-організаційні питання: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. К., 2003. 20 с.
4. Маматова Т. В. Трактатування поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення. *Вісник Державної служби України*. 2004. № 1. С. 23-26.
5. Орленко В. В. Характеристика державного контролю як інструменту забезпечення національної безпеки в Україні: теоретичний аспект. *Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Серія: Політичні науки та публічне управління*. 2023. № 3(69). С. 57-62. DOI: [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-3\(69\)-8](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-3(69)-8).
6. Макаренко Ю. С. Дефініція державного контролю у сфері земельних ресурсів: проблемні питання формулювання. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2019. № 3(37). С. 62-66.
7. Баганець В. О. Сутність і види державного контролю за господарською діяльністю. *Форум права*. 2014. № 2. С. 37-41. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_2_8 (дата звернення 27.02.2025).
8. Андрєєва О. Б. Спеціалізований державний контроль за діяльністю суб'єктів у галузі зв'язку. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2013. Вип. 10. С. 407-410. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2013_10_100 (дата звернення 01.03.2025).
9. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес: підручник. К.: Літера ЛТД, 2001. 336 с.
10. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
11. Шестак В. С. Державний контроль у сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2002. 18 с.
12. Кобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 20 с.
13. Про затвердження Порядку організації та здійснення внутрішнього контролю в Державному бюро розслідувань: наказ Державного бюро розслідувань від 27.04.2020 № 147. Правові засади / Офіційний веб-сайт Державного бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/diyalnist/npa/147-vid-27.04.2020.PDF> (дата звернення 18.03.2025).
14. 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 18.03.2025).



15. Звіт про діяльність Державного бюро розслідувань за 2021 рік // Звіти / Офіційний веб-сайт Державного бюро розслідувань. URL: https://dbr.gov.ua/assets/files/zvit/zvit_.pdf (дата звернення 19.03.2025).

16. Звіт про діяльність Державного бюро розслідувань за 2022 рік // Звіти / Офіційний веб-сайт Державного бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/zvit/zvit-pro-diyalnist-derzhavnogo-byuro-rozsliduvan-za-2022-rik.pdf> (дата звернення 20.03.2025).

17. Звіт про діяльність Державного бюро розслідувань за 2024 рік. Звіти / Офіційний веб-сайт Державного бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/diyalnist/zvit/zvit-pro-diyalnist-derzhavnogo-byuro-rozsliduvan-za-2024-rik.pdf> (дата звернення 21.03.2025).

18. Про затвердження Порядку здійснення внутрішнього аудиту в Державному бюро розслідувань: наказ Державного бюро розслідувань від 17.08.2020 № 416. Правові засади / Офіційний веб-сайт Державного бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/diyalnist/npa/416-vid-17.08.2020.PDF> (дата звернення 22.03.2025).

19. Про запобігання корупції: закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 23.03.2025).

20. Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції: наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.05.2021 № 277/21 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#n27> (дата звернення 23.03.2025).

