

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

Гусаров С. М., Макаренко М. М.

У статті досліджено сутність громадського контролю за діяльністю державного бюро розслідувань, а також шляхи його реалізації. На підставі чого автором сформульовано ознаки громадського контролю за діяльністю Державного бюро розслідувань: громадський контроль за діяльністю органів публічної адміністрації, зокрема Державного бюро розслідувань є одним із проявів демократії; має систематичний характер, що фактично свідчить, що такий контроль проводиться постійно; його метою є забезпечення дотримання Державним бюро розслідуванням прав і свобод людини, законності, дисципліни, прозорості та публічності; реалізується виключно представниками громадськості (громадянами, іноземцями, особами без громадянства, фізичними особами-підприємцями та юридичними особами), шляхом прийняття участі в роботі Ради громадського контролю Державного бюро розслідувань і Дисциплінарної комісії Державного бюро розслідувань, через громадські об'єднання (громадські організації та спілки), медіа (аудіовізуальні, друковані та онлайн-медіа), а також особисто; передбачає широкий перелік форм реалізації, зокрема прийняття участі в засіданнях Ради громадського контролю Державного бюро розслідувань і Дисциплінарної комісії Державного бюро розслідувань, подання звернень і запитів на інформацію, проведення громадських експертиз, слухань, обговорень проектів нормативно-правових актів, які регламентують функціонування Державного бюро розслідувань, організація обговорень з представниками громадськості та медіа питань, які стосуються утвердження принципів відкритості та прозорості діяльності Державного бюро розслідувань, зустрічей, конференцій, семінарів, круглих столів, форумів тощо; пріоритетними методами здійснення громадського контролю є ті, які застосовуються під час роботи з великим об'ємом інформації про роботу Державного бюро розслідувань, а саме ознайомлення, вивчення, збір, узагальнення, обробка, аналіз, оцінювання, перевірка і порівняння, а також спостереження (моніторинг) роботи Державного бюро розслідувань і його окремих працівників; як правило результати громадського контролю мають відповідне документальне оформ-

лення та незважаючи на свій рекомендаційний характер можуть вплинути на діяльність Державного бюро розслідувань.

Ключові слова: громадський контроль, громадський нагляд, Державне бюро розслідувань, Рада громадського контролю, об'єднання громадян, звернення громадян, медіа.

Husarov S. M., Makarenko M. M. Public control over the activities of the State Bureau of Investigation

The article examines the essence of public control over the activities of the State Bureau of Investigation, as well as the ways of its implementation. Based on which, the author formulated the features of public control over the activities of the State Bureau of Investigation: public control over the activities of public administration bodies, in particular the State Bureau of Investigation, is one of the manifestations of democracy; has a systematic nature, which actually indicates that such control is carried out constantly; its purpose is to ensure that the State Bureau of Investigation complies with human rights and freedoms, legality, discipline, transparency and publicity; is implemented exclusively by representatives of the public (citizens, foreigners, stateless persons, individual entrepreneurs and legal entities), by participating in the work of the Public Control Council of the State Bureau of Investigation and the Disciplinary Commission of the State Bureau of Investigation, through public associations (public organizations and unions), media (audiovisual, print and online media), as well as personally; provides for a wide range of forms of implementation, including participation in meetings of the Public Control Council of the State Bureau of Investigation and the Disciplinary Commission of the State Bureau of Investigation, submission of appeals and requests for information, holding public examinations, hearings, discussions of draft regulatory legal acts regulating the functioning of the State Bureau of Investigation, organization of discussions with representatives of the public and the media on issues related to the establishment of the principles of openness and transparency of the activities of the State Bureau of Investigation, meetings, conferences, seminars, round tables, forums, etc.; the priority methods of public con-

trol are those used when working with a large amount of information about the work of the State Bureau of Investigation, namely familiarization, study, collection, generalization, processing, analysis, evaluation, verification and comparison, as well as observation (monitoring) of the work of the State Bureau of Investigation and its individual employees; as a rule, the results of public control are appropriately documented and, despite their recommendatory nature, may influence the activities of the State Bureau of Investigation.

Key words: public control, public oversight, State Bureau of Investigation, Public Control Council, citizens' associations, citizens' appeals, media.

Постановка проблеми та її актуальність.

Явище громадського контролю має достатньо довгу історію становлення та розвитку, оскільки завжди вважалось провідним засобом забезпечення балансу між інтересами влади та суспільства. Державний і громадський контроль мають спільну основу, однакову мету, спільні принципи, методи та форми реалізації, а також схожі результати. Попри це вони органічно доповнюють одне одного, оскільки охоплюють різні сторони, напрями функціонування об'єкта контролю, адже частіше за все та сфера, що підпадає під перевірку державними органами та органами місцевого самоврядування, знаходиться поза межами громадського контролю, і навпаки. Останній дає можливість громадськості провести оцінку діяльності державних інституцій і визначити рівень виконання покладених на них завдань.

Тому, важливо забезпечити можливість здійснення громадського контролю за діяльністю державних інституцій, оскільки з одного боку — це запорука об'єктивної реалізації конституційних прав громадян, а з іншого — можливість підвищити якість і ефективність контролю за роботою усіх державних органів, зокрема Державного бюро розслідувань (далі — ДБР). Тож, громадський контроль — це діяльність яка поряд із схожим видом державного контролю існувала з моменту здобуття нашою державою незалежності, а його відмінні від державного контролю риси обумовлюють необхідність більш детального дослідження даного поняття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. М.В. Сіцінська [1, с. 115] та Г.А. Гончаренко [2, с. 164] досліджуючи здійснення громадського контролю у секторі безпеки та оборони визначають цю діяльність як множинність контрольно-наглядових заходів, які застосовуються інститутами громадянського суспільства з метою забезпечення

розвитку правовідносин, конституційного порядку, законності, дисципліни, прозорості та публічності. Проте слід відмітити, що ДБР має статус правоохоронного органу, а тому особливу цінність для нашого дослідження мають висновки Ю.А. Голодника про сутність громадського контролю за роботою правоохоронних органів як регламентований чинним законодавством «комплекс організаційно-правових заходів, що здійснюють громадяни, їх громадські об'єднання, діяльність яких спрямована на перевірку неухильного дотримання посадовими і службовими особами правоохоронних органів діяльності на основі й у відповідності з нормами права» [3, с. 273]. Разом із тим, наукові висновки та положення щодо здійснення громадського контролю в правоохоронній сфері, зокрема за діяльністю ДБР характеризуються епізодичністю. Про це свідчить відносно невелика кількість наукових розробок присвячених окресленій тематиці, зокрема визначено, що такий контроль може реалізовуватись у наступних формах: перевірка; аналіз звітів і інших відомостей [4, с. 548]. Проте такий перелік значно звужений і не враховує всіх форм громадського контролю визначених вище, а тому є неповним. І.О. Кісліцина під громадським контролем за діяльністю ДБР пропонує розуміти «систему механізмів і процедур, спрямованих на забезпечення прозорості, підзвітності та законності роботи Державного бюро розслідувань» [4, с. 549], яка реалізується переважно Радою громадського контролю (далі — РГК) ДБР. Нажаль ми не можемо визнати наведені положення інформативними.

Мета статті обумовлена необхідністю більш детального дослідження процесу реалізації громадського контролю на діяльність ДБР, яке буде ґрунтуватись, переважно на аналізі положень профільного закону, що регулює діяльність вказаного органу, зважаючи на відсутність комплексних досліджень у цьому питанні.

Виклад основного матеріалу. Системний аналіз Розділу V Закону України «Про державне бюро розслідувань» дав можливість зробити висновок, що в першу чергу громадський контроль здійснюється РГК ДБР (ст. 28). РГК ДБР має статус консультативно-дорадчого органу, що утворюється при ДБР, відповідно до Порядку формування складу Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань затвердженого указом Президента України від 05.02.2020 року № 42/2020 [5] та Положення про критерії оцінювання кандидата на посаду члена Ради громадського контролю при Державному

бюро розслідувань затверджене рішенням Конкурсної комісії з добору членів РГК при ДБР від 30.10.2024 [6]. До складу РГК ДБР входять 15 осіб, які обираються на підставі проведення конкурсу, який включає такі етапи: 1) оголошення про конкурс і подача заявок; 2) організація та проведення відкритого рейтингового голосування в мережі Інтернет; 3) написання есе на конкретну тему; 4) співбесіда з кандидатом; 5) оформлення результатів конкурсу, шляхом підготовки рейтингового списку; 6) обрання 15 кандидатур і їх подання на затвердження Директору ДБР [5].

РГК ДБР здійснює свою діяльність на підставі Положення про Раду громадського контролю при Державному бюро розслідувань затвердженого указом Президента України від 05.02.2020 року № 42/2020, яким визначено мету її створення, правові засади функціонування, принципи роботи, компетенцію тощо. Так, до завдань РГК ДБР віднесено: здійснення контролю за роботою ДБР а забезпечення прозорості його діяльності; розбудова взаємодії ДБР з іншими інституціями громадянського суспільства; надання вичерпних і достовірних відомостей керівній ланці ДБР та безпосередньо його Директору.

РГК ДБР працює відповідно до Регламенту Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань затвердженого Головою РГК ДБР від 15.01.2021 [7] у формі відкритих і (у виключних випадках) закритих засідань, які проводяться щонайменше чотири рази на рік, а рішення приймаються відкритим голосування більшістю голосів. Не зважаючи на те, що рішення РГК ДБР не є обов'язковими для виконання, вони повинні бути розглянуті ДБР. Треба визнати, що створення та діяльність подібних громадських рад є необхідним і ефективним інструментом реалізації громадського контролю, що усвідомлює не тільки влада, а і сучасне українське демократичне суспільство. Свідченням чого є ажітаж навколо участі у конкурсі з формування РГК ДБР, до прикладу в 2018 році документи подали 107 представників громадських організацій [8].

Між тим, контроль за діяльністю державних органів, у тому числі ДБР можуть здійснювати не тільки громадські організації, а і громадські спілки, тобто всі громадські об'єднання, які створені та функціонують відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» [9]. Організаційно-правова форма діяльності громадського об'єднання залежить від осіб, які є його засновниками, зокрема, якщо ними є фізичні особи – це

громадська організація, а якщо – юридична особа приватного права, то формою діяльності такого об'єднання буде громадська спілка.

Також громадський контроль реалізується шляхом прийняття участі представників РГК ДБР у роботі Дисциплінарної комісії (далі – ДК) ДБР, яка вирішує питання про притягнення чи не притягнення особи до дисциплінарної відповідальності. Представники РГК ДБР мають рівні з іншими членами ДК ДБР, серед яких: участь у засіданнях; голосування з питань, що відносяться на розгляд комісії; ознайомлення з матеріалами, які розглядаються комісією; вільно висловлювати свою думку з поставлених питань і викладати її письмово; ініціювання питань, які включаються до порядку денного комісії тощо [10, с. 4-5].

Для здійснення контролю за діяльністю ДБР представникам громадськості не обов'язково входити до складу вказаних вище комісій, оскільки вони можуть здійснювати його самостійно, шляхом подання колективних або індивідуальних звернень, тобто: пропозицій або зауважень, які містять положення рекомендаційного характеру стосовно функціонування органів публічної адміністрації, розвитку правовідносин, підвищення рівня життя і. т.п.; заяв, де громадяни висловлюють прохання щодо втілення їх законних прав і інтересів або ж прогалини і недоліки в роботі державних інституцій, посадових осіб, а також думки щодо їх усунення; клопотань, подаючи яке громадян висловлює прохання визнати її права, свободи чи певний правовий статус; скарг – «звернень з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб» [11] (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»).

Чинним законодавством передбачено ряд форм подання таких звернень, зокрема: усно, письмово, а також електронною поштою. Важливо, що б таке звернення було оформлено відповідно до вимог встановлених законодавством, а саме ст.ст. 5, 6 Закону України «Про звернення громадян», оскільки в іншому випадку воно не буде розглянуто. Розгляд звернення та надання відповіді на нього є обов'язковим і безкоштовним, а його строки чітко регламентовані вказаним нормативно-правовим актом: не більше 15 днів, місяця чи 45 днів, залежно від суті звернення. Отже, звертаючись до ДБР із зверненням громадяни можуть безпосередньо впливати на

його діяльність і роботу співробітників не тільки в частині забезпечення законності, а і оптимізації та усунення наявних недоліків.

Крім звернень, громадяни також можуть подавати запити на публічну інформацію, тобто звертатись із проханням «до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні» [12]. Такою публічною інформацією є зафіксовані відомості, які містяться на будь-яких доступних носіях інформації, та були створені під час здійснення державно-владної діяльності і перебувають у власності розпорядників публічної інформації, в тому числі тих, що наділені державно-владними повноваженнями. Тож розпорядник інформації зобов'язаний надати відповідну відомості за запитом, окрім тих, що мають обмежений доступ (конфіденційні, службові та таємні). Відповідно до п. 4 Розділу I Порядку забезпечення доступу до публічної інформації у Державному бюро розслідувань та його територіальних управліннях затвердженого наказом ДБР від 05.01.2023 № 8 органи ДБР «є розпорядниками публічної інформації, відображеної та задокументованої будь-якими засобами та на будь-яких носіях, що була отримана або створена у процесі здійснення органами Державного бюро розслідувань своїх повноважень, передбачених чинним законодавством» [13]. Наведене положення не поширюється на інформацію яка: перебуває у володінні інших держав, їх органів і суб'єктів, що мають міжнародний статус (міжнародні організації, бюро, комісії тощо); була створена в результаті акумулювання, аналізу та структуризації відомостей.

У ДБР право на доступ до публічної інформації забезпечується двома способами: оприлюднення її на офіційному веб-сайті органу, Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, інформаційних і ознайомчих стендах встановлених у установах ДБР, а також безпосередньо шляхом надання інформації за отриманим запитом. Останні після їх отримання та реєстрації підлягають попередньому розгляду, під час якого вирішуються наступні питання: чи відповідає поданий запит на інформацію встановленим законодавством вимогам; чи належить запитувана інформація до публічної інформації; чи є ДБР розпорядником запитуваної інформації; складання проекту резолюції для виконання документу.

Розділом IV Порядку забезпечення доступу до публічної інформації у Державному бюро розслідувань та його територіальних управліннях затвердженого наказом ДБР від 05.01.2023 № 8 встановлено низку правил щодо надання

відповідей на запит про публічну інформацію, які стосуються: скорочених строків надання відповідей у випадку якщо він стосується «захисту життя чи свободи особи, відомостей щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту» [13] (п. 21); збільшення строку розгляду запиту до 20 днів, якщо відповідь на запит про надання публічної інформації потребує обробки великого масиву відомостей (п. 22); перенаправлення запиту до іншого розпорядника публічної інформації, за умови, що ДБР не є розпорядником запитуваної інформації, але йому відомо хто саме володіє такими відомостями (п. 23); необхідності дозволу слідчого, якщо запитувана інформація стосується ходу досудового розслідування (п. 24); врахування законодавчих положень Закону України «Про захист персональних даних» у випадку надання інформації про особу (п. 25); неможливості надання даних, якщо вони віднесені до інформації з обмеженим доступом (п. 26).

Контроль за діяльністю ДБР із боку громадськості може бути реалізована і через медіа, тобто через «засоби поширення масової інформації у будь-якій формі, який періодично чи регулярно виходить у світ під редакційним контролем та постійною назвою як індивідуалізуючою ознакою» [14].

Від так громадськість може реалізовувати контроль за роботою ДБР будучи суб'єктами у сферах аудіовізуальних, друкованих і онлайн-медіа. Аудіовізуальні медіа створюються і функціонують з метою створення програм, що мають широку мету, зокрема інформування суспільства про події в державі та світі, а також створення та поширення розважальних і навчальних програм. Друковані медіа поширюють інформацію на друкованих носіях уніфікованої форми, які виходять з певною періодичністю. В свою чергу онлайн-медіа може поширювати інформацію в мережі Інтернет на власних інтернет-ресурсах, шляхом створення цифрового текстового, візуального, аудіо- контенту. Відповідно до статей 15, 16, 21 Закону України «Про медіа» суб'єктами у сфері аудіовізуальних медіа можуть бути фізичні (громадяни, іноземці та особи без громадянства, які проживають в Україні чи фізична особа-підприємець) та юридичні особи зареєстровані в Україні.

Висновки. У підсумку можемо сформулювати наступні ознаки громадського контролю за діяльністю ДБР:

- громадський контроль за діяльністю органів публічної адміністрації, зокрема ДБР є одним із проявів демократії;

- має систематичний характер, що фактично свідчить, що такий контроль проводиться постійно;

- його метою є забезпечення дотримання ДБР прав і свобод людини, законності, дисципліни, прозорості та публічності;

- реалізується виключно представниками громадськості (громадянами, іноземцями, особами без громадянства, фізичними особами-підприємцями та юридичними особами), шляхом прийняття участі в роботі РГК ДБР і ДК ДБР, через громадські об'єднання (громадські організації та спілки), медіа (аудіовізуальні, друковані та онлайн-медіа), а також особисто;

- передбачає широкий перелік форм реалізації, зокрема прийняття участі в засіданнях РГК ДБР і ДК ДБР, подання звернень і запитів на інформацію, проведення громадських експертиз, слухань, обговорень проектів нормативно-правових актів, які регламентують функціонування ДБР, організація обговорень з представниками громадськості та медіа питань, які стосуються утвердження принципів відкритості та прозорості діяльності ДБР, зустрічей, конференцій, семінарів, круглих столів, форумів тощо;

- пріоритетними методами здійснення громадського контролю є ті, які застосовуються під час роботи з великим об'ємом інформації про роботу ДБР, а саме ознайомлення, вивчення, збір, узагальнення, обробка, аналіз, оцінювання, перевірка і порівняння, а також спостереження (моніторинг) роботи ДБР і його окремих працівників;

- як правило результати громадського контролю мають відповідне документальне оформлення та незважаючи на свій рекомендаційний характер можуть вплинути на діяльність ДБР.

Необхідно визнати, що створення сучасних органів, у тому числі правоохоронних, здійснюється з урахуванням досвіду роботи ідентичних органів у інших державах. Значну роль у створенні та становленні того чи іншого органу відіграють міжнародні організації, які перманентно приймають участь у удосконаленні функціонування органів публічної адміністрації та виконують певні контрольну функції, а тому їх діяльність може стати предметом подальших наукових пошуків.

Література

1. Сіцинська М. В. Елементи громадського контролю в системі демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 14. С. 112–115.

2. Гончаренко Г. А. Актуальні питання публічного та приватного права. *Актуальні проблеми політики*. 2020. Вип. 65. С. 160–167. DOI: <https://doi.org/10.32837/app.v0i65.32>.

3. Голодник Ю. А. Громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. С. 271–274. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-8/62>.

4. Кісліцина І. О. До питання про демократичний цивільний контроль за діяльністю Державного бюро розслідувань. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 8. С. 547–549. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-8/130>.

5. Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань: указ Президента України від 05.02.2020 № 42/2020 // База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/42/2020/conv#n93>.

6. Положення про критерії оцінювання кандидата на посаду члена Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань: рішення Конкурсної комісії з добору членів Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань від 30.10.2024. Правові засади / Офіційний веб-сайт Державного бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/diyalnist/rgk/polozhennya-pro-kriterii-ocinyuvannya.pdf>.

7. Регламент Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань затверджений Головою Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань від 15.01.2021. Правові засади / Офіційний веб-сайт Державного бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/diyalnist/rgk/rgk1-2.pdf>.

8. 107 громадських об'єднань хочуть увійти до Ради громадського контролю при ДБР (14.03.2018) // Для ЗМІ / Офіційний веб-сайт Державного бюро розслідувань. URL: https://dbr.gov.ua/news/107_gromadskih_obednan_hochut_uviyti_do_radi_gromadskogo_kontrolyu_pri_dbr.

9. Про громадські об'єднання: закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. База даних «Законодавство України» / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#n293>.

10. Про затвердження положення про Дисциплінарну комісію Державного бюро розслідувань: наказ Державного бюро розслідувань від 06.01.2021 № 7. Правові засади / Офіційний веб-сайт Державного

бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/assets/files/documents/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-disciplinarnu-komisiyu-derzhavnogo-byuro-rozsliduvan.PDF>.

11. Про звернення громадян: закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#n9>.

12. Про публічну інформацію: закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#n159>.

13. Про затвердження Порядку забезпечення доступу до публічної інформації у Державному бюро розслідувань та його територіальних управліннях: наказ Державного бюро розслідувань від 05.01.2023 № 8. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0008911-23#Text>.

14. Про медіа: закон України від 13.12.2022 № 2849-IX. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#n172>.

Гусаров С. М.,

*доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,*

член-кореспондент

*Національної академії правових наук України,
професор кафедри адміністративного права*

та процесу

*Харківського національного університету
внутрішніх справ*

Макаренко М. М.,

аспірант

*Харківського національного університету
внутрішніх справ*